

Auftragshandeln von Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur (SBA) im Zielvereinbarungsprozess nach erfolgter externer Evaluation der von ihnen betreuten Schulen

Ralph Schubert

Inhalt

Problemstellung	3
1 „Unternehmen“ Einzelschule	6
1.1 Deregulierung bzw. Dezentralisierung von Steuerungsverantwortung im Bildungssystem	10
1.2 Messung schulischer Qualität durch externe Evaluationen bzw. Schulinspektionen	12
1.3 Steuerung des sächsischen Schulsystems	14
2 Institutionelle Zielvereinbarungen im Bildungswesen	15
2.1 Theorie des Führens mit Zielen	15
2.1.1 Entstehungsgeschichte	15
2.1.2 Erforderliche Rahmenbedingungen	16
2.2 Begrifflichkeiten	18
2.2.1 Ziele	18
2.2.2 Institutionelle Zielvereinbarungen	19
2.2.3 Zielvereinbarungsprozess	21
2.3 Forschungen zu institutionellen Zielvereinbarungen im Bildungswesen	21
2.3.1 Forschungen zu institutionellen Aushandlungsprozessen im Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland	21
2.3.2 Relevanz der Forschungen für diese Untersuchung	24
3 Sächsische Bildungsagentur (SBA)	25
3.1 Auftrag der Schulaufsicht	25
3.2 Institution Sächsische Bildungsagentur	26
3.3 Markante Veränderungen in der Sächsischen Schulaufsicht seit 1990	28
3.3.1 Abschaffung der Schulaufsicht der DDR	28
3.3.2 Bildung von Oberschulämtern 1991	29
3.3.3 Umbildung zu Regionalschulämtern 1999	31
3.3.4 Schaffung der Sächsischen Bildungsagentur 2007	33
3.3.4.1 Schaffung einer Zentralstelle in Chemnitz	34
3.3.4.2 Umbenennung in eine Agentur	36

3.3.5 Umgestaltung der Sächsischen Bildungsagentur 2011	38
3.4 Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur	39
3.4.1 Rahmenbedingungen der Arbeit von Schulreferentinnen und Schulreferenten	39
3.4.2 Arbeitsschwerpunkte von Schulreferentinnen und Schulreferenten	40
3.4.3 Auftragshandeln der Schulreferentinnen und Schulreferenten im Zielvereinbarungsprozess	42
3.4.4 Zielvereinbarungsgespräche	42
4 Untersuchungsmethode	43
4.1 RuN-Studie	43
4.2 Datenerhebung	44
4.3 Analyse der Entstehungssituation	46
4.4 Datenauswertung	47
5 Untersuchungsergebnisse	49
5.1 Kategorie I: Technologie der Arbeit von Schulreferentinnen und Schulreferenten	49
5.2 Kategorie II: Selbstwahrnehmung der Rolle als Schulreferentin bzw. Schulreferent	55
5.3 Kategorie III: Wahrnehmung von Schule	61
5.4 Kategorie IV: Gestaltung der Zielvereinbarungsprozesse	65
6 Abschließende Betrachtungen	71
Literatur	74
Anhang 1: Organigramm der Sächsischen Bildungsagentur	80
Anhang 2: Interviewleitfaden	81

Problemstellung

Mit der Einführung der externen Evaluation und den anschließenden institutionellen Zielvereinbarungsprozessen ist die Erwartung verbunden, dass Schulen die Daten ihrer externen Evaluation zur eigenen Schulentwicklung nutzen. Vor dem Hintergrund knapper personeller und finanzieller Ressourcen im Freistaat Sachsen stellt sich die Frage, welche Effekte durch das Verfahren der externen Evaluation an den Schulen und in der Schulaufsicht erreicht werden bzw. inwiefern die an die externe Evaluation und die anschließenden institutionellen Zielvereinbarungen geknüpften Wirksamkeitserwartungen berechtigt sind.

Die Universität Leipzig, hier die Professur für Schulpädagogik unter besonderer Berücksichtigung der Schulentwicklungsforschung, erhielt im Jahr 2010 durch das Sächsische Bildungsinstitut (SBI) den Auftrag, die *Rezeption und Nutzung der Berichte der externen Evaluation an Schulen und im Rahmen von Zielvereinbarungsprozessen* (RuN-Studie) zu untersuchen. An dieser Studie beteiligten sich 30 staatliche allgemeinbildende Schulen und die jeweils für die Schulen zuständigen Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur (SBA). Die beteiligten Schulen verteilten sich regional¹ und schulspezifisch gleichmäßig (Grundschule, Mittelschule, Gymnasium). Den größten Teil der dabei erhobenen Daten lieferten teilstandardisierte Interviews, welche einzeln mit den Schulleiterinnen und Schulleitern bzw. den für die Schulen zuständigen Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur (SBA)² geführt wurden. Ergänzt wurden die Daten durch Gruppendiskussionen mit den für die Vorbereitung der externen Evaluation an den Schulen verantwortlichen Kontaktgruppen sowie durch eine Dokumentenanalyse der vorliegenden Berichte der externen Evaluation und der abgeschlossenen Zielvereinbarungen.

Die RuN-Studie ist an den Vorannahmen und Gütekriterien qualitativer Sozialforschung ausgerichtet. Die Ergebnisse erheben nicht den Anspruch statistischer Repräsentativität, vielmehr geht es um ein hohes Maß an inhaltlicher Validität und intersubjektiver Nachvollziehbarkeit.

Die Schulverwaltung ist bislang kein Schwerpunkt der empirischen Bildungsforschung in Deutschland (Brüsemeister & Neviadomsky, 2008, S. 73). Zur Arbeit der staatlichen Schulaufsicht in den Bundesländern liegen daher nur wenige Untersuchungen vor. Zu nennen sind Arbeiten von Biewer (1993), Gampe (1994), Burkard (1998) und Rosenbusch (2002), die sich umfangreich mit dem Rollenverständnis von Schulräten und den Rahmenbedingungen der Arbeit von Schulaufsicht beschäftigen. Ulber (2009) untersuchte die Akzeptanz von Zielvereinbarungsprozessen durch Berliner Schulräte. Bauer (2002a) verfolgte in Nordrhein-Westfalen

¹ Die Sächsische Bildungsagentur ist in fünf Regionalstellen gegliedert.

² Schulreferentin/Schulreferent ist die Bezeichnung für die Schulaufsichtsangestellten, welche die Schulen direkt betreuen. Ihre Aufgaben entsprechen denen von Schulräten. Die Sächsische Bildungsagentur ist die untere Schulaufsichtsbehörde im Freistaat Sachsen.

Auswertungsgespräche nach erfolgten Schulinspektionen und analysierte diese unter kommunikativen Aspekten. Anhand von Verhandlungen zwischen Schule und Schulaufsicht im Rahmen des Kontraktmanagements erforschte Reiners-Woch (2002) Auswirkungen dieser Prozesse auf das Verhältnis zwischen Schule und Schulaufsicht. Preuß, Brüsemeister & Wissinger (2012) wiederum beschrieben erste Tendenzen ihrer Untersuchung zur Rolle der Schulleitungen im Rahmen der Schulinspektion.

Die vorliegende Arbeit bewegt sich im Kontext der genannten Untersuchungen. Die in der RuN-Studie gewonnenen empirischen Erkenntnisse zur Arbeit der Schulreferentinnen und Schulreferenten mit institutionellen Zielvereinbarungen werden vertieft (vgl. SBI, 2013). Diese Arbeit untersuchte im Wesentlichen die folgenden Fragen:

- Welche politischen Überlegungen führten zur Institution Sächsische Bildungsagentur?

Hier wurde untersucht, welche Strukturen der unteren Schulaufsicht der Politik jeweils geeignet erscheinen, um die zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und gleichzeitig die Legitimität der Organisation zu sichern. Grundannahme dabei ist, dass formale Organisationsstrukturen nicht nur rationalen Erwägungen, sondern auch Anforderungen der institutionellen Umwelt nachkommen müssen (vgl. Becker-Ritterspach & Becker-Ritterspach, 2006, S. 104). Aus der Organisationsstruktur lassen sich demnach Handlungszwänge rekonstruieren, denen die Institution Sächsische Bildungsagentur mit der Übernahme des Steuerungsinstrumentes *Institutionelle Zielvereinbarung* folgt. (Ausführungen zu dieser Frage stehen im Abschnitt 3.3.)

- Wie arbeiteten die Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur mit den Schulen bis zur Übernahme des Steuerungsinstrumentes *Institutionelle Zielvereinbarung* zusammen?

Hier ging es um die Festlegung eines Ausgangszustandes. Davon ausgehend konnte geklärt werden, ob und wie die institutionellen Zielvereinbarungsgespräche in die Tätigkeit der Schulreferentinnen und Schulreferenten integriert wurden. Grundannahme dabei war, dass neue Steuerungsinstrumente alte, weniger geeignete Steuerungsinstrumente ersetzen. (Ausführungen zu dieser Frage stehen im Abschnitt 5.1.)

- Welche Wahrnehmung haben die Schulreferentinnen und Schulreferenten von den von ihnen betreuten Schulen?

Hier ging es darum, den Partner der Zielvereinbarungsgespräche aus Sicht der Schulreferentinnen und Schulreferenten zu charakterisieren. Grundannahme dabei war, dass dialogische Aushandlungsprozesse nur zwischen Partnern erfolgen, die sich gegenseitig wertschätzen (vgl. Ströbel, 2004). (Ausführungen zu dieser Frage stehen im Abschnitt 5.2.)

- Wie gestalten die Schulreferentinnen und Schulreferenten ihre Rolle im Zielvereinbarungsprozess?

Hier ging es darum, wie die Schulreferentinnen und Schulreferenten ihre Rolle im Zielvereinbarungsprozess gegenüber einem Außenstehenden rekonstruieren. Grundannahme ist, dass die Erzählungen ausschnittsweise Aussagen über die tatsächlich stattgefundenen Ereignisse enthalten und Auskunft darüber geben, wie die Befragten die sozialen Strukturen empfinden, in der sie befragt werden (vgl. Atteslander, 2008, S. 160 f.). (Ausführungen zu diesen Fragen stehen in den Abschnitten 5.3 und 5.4.)

Die Datengrundlage dieser Untersuchung bilden die leitfadengestützten Experteninterviews mit Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur. Darüber hinaus werden Daten genutzt, welche in der Auswertung der RuN-Studie nicht berücksichtigt wurden. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich von Oktober 2010 bis Oktober 2012. Insgesamt wurden 28 Experteninterviews durchgeführt. Die 28 Befragten betreuten zu dieser Zeit 29 der 30 an der RuN-Studie teilnehmenden Schulen. Eine Schulreferentin bzw. ein Schulreferent betreute zwei der teilnehmenden Schulen, in diesem Fall wurde nur ein gemeinsames Interview zu beiden Schulen geführt. Zwei Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten betreuten zwei der teilnehmenden Schulen im Team. Mit einer Schulreferentin bzw. einem Schulreferenten konnte kein Interview geführt werden.

Ein gesondertes Interview wurde mit einem Experten („Proband 31“) der Führungsebene der Sächsischen Bildungsagentur geführt. Der Fokus dieses Interviews lag auf den strukturellen Veränderungen der Organisation „untere Schulaufsicht“ seit der politischen Wende im Jahr 1990.

1 „Unternehmen“ Einzelschule

In diesem Kapitel werden zunächst Gründe für die derzeitigen Reformen der bundesdeutschen Bildungssysteme dargestellt und für den Freistaat Sachsen skizziert. Im Anschluss erfolgen Ausführungen zu den zwei Kernpunkten der Reformen: der Deregulierung von Steuerungsverantwortung und der Messung von schulischer Qualität. Betrachtungen zur gegenwärtigen Steuerung des sächsischen Schulsystems schließen das Kapitel ab.

Gegenwärtig spielen ökonomische Veränderungen eine zentrale Rolle in den gesellschaftlichen Diskursen (vgl. Fairclough, 2006, S. 340). Dabei stehen auch die Aufgaben des Staates auf dem Prüfstand, weil in der Reduktion staatlicher Leistungen ein beachtliches Einsparungspotential vermutet wird. Im Zuge der New-Public-Management-Bewegung (NPM) wandelt sich das Staatsverständnis von einem traditionellen Leistungsstaat, der zahlreiche Leistungen für die Gemeinschaft selbst erbringt, zu einem Regulierungsstaat, in dem vermehrt traditionell staatliche Leistungen an private (z. B. private Arbeitsvermittler) oder halb staatliche und halb private Anbieter (z. B. Deutsche Telekom) übertragen werden (vgl. Schröter & Reichard, 2013, S. 27f).

In diesem Kontext werden Schulsysteme verstärkt aus der unternehmerischen Perspektive betrachtet. „Die Bildungsreformen, die in einer großen Zahl von Staaten durchgeführt wurden, folgen einigen allgemeinen Prinzipien, die ihre Herkunft aus Theorien moderner Unternehmensführung kaum verleugnen können“ (Böttcher, Bos, Döbert & Holtappels, 2008, S. 7). Vor allem im Bereich der Steuerung von Bildungssystemen wird das Potential für mehr Effizienz und Qualität im Schulsystem gesehen. Im Konzept derzeitiger Reformbestrebungen spielen deshalb Fragen zur Organisations- und Qualitätsentwicklung des Schulsystems eine entscheidende Rolle. Die Kernpunkte der Bildungsreformen sind:

- die Deregulierung bzw. Dezentralisierung von Steuerungsverantwortung im Bildungssystem,
- die Definition von Qualitätsstandards schulischer Arbeit und die Messung schulischer Qualität durch externe Evaluationen bzw. Schulinspektionen (vgl. Händle, 2001; Döbert, Rürup & Dederig, 2008).

Mit der Orientierung auf die Ergebnisqualität von schulischer Arbeit rücken die Einzelschulen in das Zentrum der gegenwärtigen Veränderungen der Schulsysteme. Ziel der seit den 1980er Jahren in den europäischen Ländern begonnenen Reformen der Bildungssysteme ist es, die einzelne Schule als Organisation in die Lage zu versetzen, ihre internen Abläufe selbstständig zu planen und zu steuern (vgl. Dalin, 1999, S. 10). Alle deutschen Bundesländer folgen mit ihren Reformen im Bildungswesen dem Trend zu mehr Eigenständigkeit der Einzelschulen.

Für einen Steuerungsansatz auf Ebene der Einzelschulen sprechen Erkenntnisse aus der Wirtschaftsforschung. Deregulierte Systeme sind demnach besser in der Lage, mit knappen Ressourcen umzugehen und auf

Veränderungen der gesellschaftlichen Umwelt zu reagieren (vgl. Böttcher, 2002, S. 100; Hochschild, 2011, S. 52). Der Fokussierung auf die Einzelschulen liegt auch die Annahme zu Grunde, dass die Akteure an den Schulen selbst am besten wissen, welche Maßnahmen unter der gegebenen konkreten Situation am Standort angemessen sind (vgl. Burkard, 1998, S. 14).

Freistaat Sachsen

Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln bescheinigt dem Freistaat Sachsen seit vielen Jahren, dass er eines der leistungsfähigsten und effizientesten Bildungssysteme in Deutschland besitzt (vgl. u. a. Bildungsmonitore 2010; 2012). Trotzdem wurden auch im Freistaat Sachsen die zwei Kernpunkte der Bildungsreformen in das Schulsystem implementiert. Angesichts der Erfolge sächsischer Schülerinnen und Schüler im nationalen und internationalen Vergleich stellt sich die Frage, welche Gründe es für die Reform gibt bzw. wem die Reform nutzt.

Neben der Einhaltung der KMK-Beschlüsse dürften auch folgende Überlegungen bei der Entscheidung für die Implementierung der neuen Steuerungsinstrumente eine Rolle gespielt haben:

1. Mangel an ausgebildeten Lehrkräften

Der Freistaat Sachsen verfügte seit 1990 über eine große Anzahl gut ausgebildeter Lehrkräfte. Durch den Rückgang der Schülerzahlen in den 1990er Jahren standen zeitweise viel mehr Lehrkräfte zur Verfügung als zur Unterrichtsversorgung benötigt wurden. Um Entlassungen der Lehrkräfte³ zu vermeiden, schlossen die Tarifpartner (der Freistaat Sachsen / die Lehrerverbände), beginnend mit dem Jahr 1997, Vereinbarungen über Teilzeitarbeit sowie die Gestaltung eines sozialverträglichen Personalabbaus (vgl. GEW, 2008) ab. Der „Überhang“ an Lehrkräften ermöglichte zusätzliche Angebote zur Verbesserung der Schülerleistungen z. B. in Form von Ganztagsangeboten und Förderprogrammen an den Schulen. Parallel dazu wurden Lehrkräfte aus dem Unterricht abgezogen und auf Funktionsstellen (z. B. in der Schulaufsicht oder am Sächsischen Bildungsinstitut) abgeordnet.

Diese Maßnahmen machten unter den damaligen Gegebenheiten sowohl bildungspolitisch als auch ökonomisch Sinn. Es wurden qualifizierte Arbeitnehmer an das System gebunden, freie Kapazitäten zur

³ Sachsen deklariert Bereiche des Schulwesens als „Fürsorgeleistung des Staates“ (Avenarius, 2010 b, S. 612). Sächsische Lehrkräfte sind i. d. R. nicht verbeamtet. Eine Verbeamtung an Schulen erfolgt nur für die Funktionsstellen Schulleiter und stellvertretende Schulleiter. Dies schafft auch irritierende Konstellationen bei der Tätigkeit der Schulaufsicht. So gibt es an die Sächsische Bildungsagentur abgeordnete Lehrkräfte, die in ihrer Funktion gegenüber verbeamteten Schulleitern/ Schulleiterinnen weisungsbefugt agieren. Es ist nicht auszuschließen, dass solche Konstellationen zu Problemen in der Zusammenarbeit mit den Schulen führen, da die arbeits- und tarifrechtlichen Regelungen der Akteure im umgekehrten Verhältnis zu ihren Funktionsstellen in der Systemhierarchie stehen.

Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung von Schülerleistungen eingesetzt und ein Teil der Lehrergehälter gespart.

Ignoriert wurde der sich abzeichnende Lehrkräftemangel ab dem Schuljahr 2013/2014. Obwohl bekannt war, dass Lehrkräfte in Größenordnungen beginnend ab diesem Zeitpunkt in den Ruhestand gehen würden, lagen keine substantiellen Pläne für die Besetzung der Stellen mit ausgebildeten Lehrkräften vor. Zu lange wiegte man sich in dem Glauben, dass erfahrene Lehrkräfte länger im System verbleiben würden und nicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den Ruhestand gingen. Auch überschätzte man die Anziehungskraft der Erfolge des sächsischen Schulsystems auf neu ausgebildete Lehrkräfte. Die Kampagne „Lehrer werden in Sachsen. Aus Überzeugung.“ zeigt, dass in der Staatsregierung das Problem der Gewinnung junger Lehrkräfte unterschätzt wurde. Sachsen ist gegenüber den anderen Bundesländern in diesem Bereich nicht konkurrenzfähig. Hier dürften weitere Steuerungsmaßnahmen, insbesondere im Bereich der Vergütung und einer möglichen Verbeamtung, notwendig sein.

Lange Zeit versuchte man, die Lage mit den im Schulsystem vorhandenen Ressourcen zu entschärfen. In Vorbereitung des Schuljahres 2013/2014 wurden zahlreiche Lehrkräfte von ihren Abordnungsstellen (z. B. am Sächsischen Bildungsinstitut) wieder in den Unterricht gelenkt bzw. zurückbeordert. Angebote des so genannten „Ergänzungsbereiches“ (z. B. Arbeitsgemeinschaften durch Lehrkräfte) wurden gekürzt, um die darin gebundenen Lehrerstunden wieder für den Kernunterricht einsetzen zu können.

Allerdings zeigte sich schnell, dass diese Maßnahmen nicht ausreichten. Deshalb wurden parallel dazu Seiteneinsteigerprogramme aufgelegt, um zusätzlich Lehrpersonal für die Schulen zu rekrutieren. Insbesondere an den Mittelschulen wurden und werden neu zu besetzende Stellen fast ausschließlich durch Seiteneinsteiger⁴ besetzt. Hier macht sich auch bemerkbar, dass die Zahl der Lehramtsstudierenden für das Lehramt an Mittelschulen marginal ist.

Schon mit dem Wintersemester 2012/2013 wurde die Kapazität der Lehrerausbildung an den sächsischen Universitäten aufgestockt (vgl. Sächsische Staatsregierung, 2012 b) und das Studium von Bachelor-Master-System wieder auf das Staatsexamen umgestellt. Zusammen mit der Einführung des 12-monatigen Vorbereitungsdienstes verkürzt sich damit die Lehramtsausbildung zum Teil erheblich (z. B. Lehramt Grundschule von knapp 7 Jahren auf knapp 5 Jahre). Die seit dem Wintersemester 2012/2013 stark angestiegenen Immatrikulationszahlen für das Studium eines Lehramts können aber noch nicht als Erfolg der Maßnahmen gewertet werden. Sie sagen nichts darüber aus, ob die Studierenden später auch im Freistaat

⁴ Als Seiteneinsteiger gelten Personen mit einem nicht pädagogischen Hochschulabschluss, die als Lehrkräfte eingestellt werden. Eine Voraussetzung für die Einstellung ist die Passung der studierten Inhalte mit dem Unterrichtsfach / den Unterrichtsfächern, die unterrichtet werden.

Sachsen arbeiten wollen. Befragungen der TU Dresden ergaben, dass das gesamte Bundesgebiet für die Studierenden eine Option darstellt (vgl. Vorstand ZLSB, 2009, S. 73).

2. Legitimation bildungspolitischen Handelns

Die Bildungspolitik steht permanent unter der Beobachtung der Öffentlichkeit. Wirtschaftsverbände, Wissenschaftler, Medien und nicht zuletzt die Eltern der Schülerinnen und Schüler formulieren Erwartungen an Bildung und üben Einfluss auf die Bildungspolitik aus. Organisationen der öffentlichen Verwaltungen, wie die Sächsische Bildungsagentur, agieren demnach in einer turbulenten gesellschaftlichen Umwelt. Solchen Organisationen ist es nicht möglich, ihren Bestand allein auf der Grundlage einer effizienten Aufgabenbewältigung zu sichern. Sie benötigen das Vertrauen ihrer gesellschaftlichen Umwelt, um erfolgreich arbeiten zu können (Becker-Rittersbach & Becker Rittersbach, 2006, S.106). Indem man neue Steuerungsinstrumente einführt und (zumindest formal) mehr Entscheidungskompetenzen an die Einzelschulen verlagert, zeigt man der Öffentlichkeit: Auch unter den komplizierter werdenden Gegebenheiten an den Schulstandorten wird seitens der Politik alles getan, um die hohe Qualität der sächsischen Schulbildung zu sichern.

Dabei spielt zunächst keine Rolle, ob die neuen Steuerungsinstrumente auch wirklich eine effektivere Bewältigung der Organisationsaufgaben nach sich ziehen. Wichtig ist, dass ihre Zweckmäßigkeit von der institutionellen Umwelt unterstellt wird (Becker-Rittersbach & Becker Rittersbach, 2006, S. 105).

Die neuen Steuerungsinstrumente tragen somit in sich das Versprechen, die gegenwärtigen Probleme der schulischen Arbeit besser zu bewältigen. Die Alternative wäre, die detaillierte Steuerung der Schulen durch die untere Schulaufsicht beizubehalten. Dies ist nicht mehr umsetzbar (vgl. SMK, 2008 a, S. 3). Die Einflussmöglichkeiten der unteren Schulaufsicht auf die Qualitätssteigerung der Arbeitsprozesse an den Schulen nehmen ab, da seitens der Schulaufsicht keine zusätzlichen Ressourcen generiert werden können. Das Gegenteil ist der Fall. Von den Schulen dringend benötigte, grundständig ausgebildete Lehrkräfte können nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden. Die Schulen müssen eigenständiger arbeiten, um die an den Schulen vorhandenen Ressourcen optimal zu nutzen. Externe Evaluationen mit anschließenden institutionellen Zielvereinbarungen bieten beiden Seiten, den Schulen und der unteren Schulaufsicht, die Möglichkeit, unter den erschwerten Bedingungen auf der gleichen Datengrundlage zu kommunizieren und Handlungsoptionen zu besprechen. Den Schulen kann ein Freiraum für die Umsetzung der Ziele gegeben werden, die untere Schulaufsicht erhält die Möglichkeit, über die Zielerreichungskontrolle korrigierend einzugreifen.

Voraussetzung einer solchen Arbeitsweise ist, dass beide Seiten, untere Schulaufsicht und Schulen, ihre Rollen neu definieren. Die Schulleitungen müssen bereit sein, Entscheidungen ohne Rückversicherung bei der

unteren Schulaufsicht zu treffen. Die untere Schulaufsicht muss sich mit direkten Eingriffen in die Arbeit an der Schule zurückhalten.

1.1 Deregulierung bzw. Dezentralisierung von Steuerungsverantwortung im Bildungssystem

Gegenwärtig werden in Anlehnung an die Verwaltungsreformen im öffentlichen Dienst der Bundesländer dezentrale Formen der Steuerung auf die Bildungssysteme übertragen (vgl. Rosenbusch 2002; Burkard & Kohlhoff 2002; Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft 2010; Knoke 2011). Reformideen, wie die der eigenverantwortlichen Schule, sind durch gesetzliche Regelungen in den Schulsystemen der Bundesländer festgeschrieben. Dieser u. a. in der Schweiz, Österreich und Deutschland zu beobachtende Trend räumt den Einzelschulen erweiterte Verantwortlichkeiten im Bereich des operativen Managements ein, die vorher bei der Bildungsadministration lagen. Burkard sieht in seiner Analyse der diesbezüglichen bildungswissenschaftlichen Diskussion einen Konsens und spricht von der „Erweiterten Selbständigkeit von Schule als Reformstrategie der Gegenwart“ (Burkard, 1998, S. 14).

Für diese Entwicklung sprechen nach Burkards Auffassung vor allem folgende Gründe (Burkard, 1998, S. 17f):

- Die konkrete Situation an einer Schule hat einen stärkeren Einfluss auf die Qualität der Schule als Einwirkungen aus dem System.
- Zentral gesteuerte Innovationsansätze sind zumindest fragwürdig hinsichtlich ihrer Wirksamkeit.
- Schulen müssen als „lebendige Systeme“ betrachtet werden. Das bedeutet, sie unterliegen Veränderungsprozessen, die nicht einfach auf andere Schulen übertragbar sind.
- Schulen sind dann erfolgreich, wenn die Entwicklung von „innen“ heraus erfolgt, sie dabei aber durch professionelle Unterstützungssysteme begleitet werden.
- Die gesamten öffentlichen Verwaltungen sollen neue Steuerungsmodelle implementieren, welche die Entbürokratisierung, die Dezentralisierung von Entscheidungen sowie die Steuerung aus der Distanz zum Ziel haben.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Selbstständigkeit der Schulen wird häufig der Begriff der Autonomie gebraucht. Im juristischen Sinne ist die Verwendung des Autonomiebegriffs nicht korrekt. Bei Schulen handelt es sich um "nicht rechtsfähige öffentliche Anstalten" (Avenarius, 2010 a, S. 259; Sächsische Staatsregierung, 2010, § 32 Absatz 1). Das bedeutet zum einen, dass die Schulen nicht befugt sind, ihre „Angelegenheiten durch Erlass von Rechtsnormen (Satzungen) zu regeln“ (Avenarius, 2010 a, S. 260). Als Teil der Verwaltungshierarchie des Bildungssystems kommt den Schulen Behördencharakter zu, was bedeutet, dass die Schulen den Weisungen der jeweils vorgesetzten Behörden (Schulaufsicht, Amt des Schulträgers)

Folge zu leisten haben. Zum anderen sind Schulen nicht befugt, gegen die Weisungen der vorgesetzten Behörden Rechtsmittel einzulegen. Die Wahrnehmung der erweiterten Selbstständigkeit kann nur im Rahmen der geltenden Verwaltungsvorschriften erfolgen (vgl. Avenarius, 2010 a, S. 264). Damit sind aber die wesentlichen Kriterien von Autonomie nicht erfüllt. Der Begriff „Autonomie“ suggeriert demnach eine Selbstständigkeit von Schule, die nicht gegeben ist. In den gesetzlichen Regelungen der Bundesländer werden deshalb statt des Autonomiebegriffs Begriffe wie „Eigenverantwortung“, „schulische Eigenständigkeit“ oder „Selbstverantwortung“ verwendet (vgl. Avenarius & Füssel, 2008, S. 76).

Wie eigenständig Schulen agieren können, wird in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Kohler stellt fest, dass die Erweiterung der Eigenverantwortung von Schulen zumeist auf eine Unterteilung verschiedener Verantwortungsbereiche hinausläuft. Während in den Bereichen der Budgets und der innerschulischen Organisation Einzelschulen zum Teil eigenverantwortlich agieren dürfen, bestehen die Bildungsadministrationen der Länder auf ihrer Hoheit bei Lehrplan- und Personalfragen (vgl. Kohler, 2005, S. 42). Ähnliches zeigen Analysen der gesetzlichen Regelungen der Bundesländer von Bonsen und Rolff. Kernelemente der erweiterten Verantwortung von Schulen seien vor allem die eigenständige Verwaltung von Finanzmitteln und die Übernahme von schulaufsichtlichen Dienstvorgesetzeneigenschaften durch die Schulleitungen. Dagegen konzentrierte sich die Bildungsadministration im Gegenzug verstärkt auf strategische Führungsaufgaben (vgl. Bonsen & Rolff, 2010, S. 11).

Der Schritt zu einer weiteren Deregulierung des Bildungssystems wird seitens der Bildungsadministration mit Skepsis betrachtet. Ein Grund für diese Skepsis sind fehlende Erfahrungen darüber, wie die Qualität von Bildung und Erziehung für alle Schülerinnen und Schüler in einem deregulierten staatlichen Schulsystem garantiert werden kann. Aus dem konstatierten Scheitern des bisherigen Steuerungsansatzes der Verrechtlichung und detaillierten Regulierung des Bildungssystems lässt sich nicht automatisch das Gelingen deregulierter Steuerungsformen ableiten (Kohler, 2005, S. 44).

Einen weiteren Grund liefern Ergebnisse zur Verwaltungsforschung. Diese zeigen, dass durch die Steuerung ausgegliederter bzw. teilautonomer Organisationseinheiten neben einigen Effizienzimpulsen auch negative Wirkungen auftreten, welche die positiven Effekte überlagern. So sind die bestehenden staatlichen bzw. kommunalen Trägerbehörden zum Teil mit der Steuerung dieser Organisationseinheiten überfordert. Hinzu kommen als risikoreich beschriebene Zentrifugaltendenzen der autonomen Organisationseinheiten, welche die Steuerungsbemühungen der Trägerbehörden erschweren (vgl. Schröter & Reichard, 2013, S. 27).

Trotz der Gefahr nachteiliger Effekte gehen Bildungsforscher aber davon aus, dass die Übertragung der Prozessverantwortung im Bildungssystem auf die Einzelschulen und die Beschränkung der Schulaufsicht auf die Ergebniskontrolle bzw. die Einhaltung von Qualitätsnormen „im Sinne der Qualitätssicherung effektiver und im Sinne eines adäquaten Mitteleinsatzes effizienter sein“ (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, 2010,

S. 9) können. Insbesondere für das allgemeinbildende Schulsystem werden auf Grund der bisher erfolgten rechtlichen Angleichungen der Schulsysteme der Bundesländer (vgl. Füssel, 2010 a, S. 25) positive Effekte aus der Deregulierung erwartet.

Freistaat Sachsen

Auch der Freistaat Sachsen bekennt sich in bildungspolitischen Dokumenten zur Deregulierung des Schulsystems. So heißt es u. a.: „Die traditionelle Detailsteuerung kann nicht länger der Führungsansatz für ein komplexes Bildungssystem sein, das zunehmend Wert auf das Wahrnehmen von Eigenverantwortung legt“, und weiter: „Detailsteuerung muss auf das unmittelbar notwendige Maß und auf klar definierte Bereiche beschränkt bleiben“ (SMK, 2008 a, S. 3). Weniger zentrale Vorgaben und mehr Entscheidungsfreiräume, vor allem auf den mittleren und unteren Ebenen des Systems, sollen dazu führen, dass kreativ und motiviert an der Erfüllung der System- bzw. Organisationsziele gearbeitet wird (vgl. Böttcher, 2002, S. 100).

Die gegenwärtige Rechtslage zeigt, dass sich die sächsische Staatsregierung schwertut, die Deregulierung des Schulsystems konsequent zu verfolgen. Während die Staatsregierung im Bildungspaket Sachsen 2020 die Deregulierung als Zielstellung explizit formuliert (vgl. Sächsische Staatsregierung, 2012 b, S. 1, Ziel 4), fehlen im Schulgesetz des Freistaates Sachsen (vgl. Sächsische Staatsregierung, 2010) derzeit noch Regelungen hinsichtlich umfassend erweiterter Freiräume für die Schulen.

1.2 Messung schulischer Qualität durch externe Evaluationen bzw. Schulinspektionen

Je mehr operative Entscheidungen an die Einzelschulen verlagert werden, umso genauer müssen grundsätzliche Entscheidungen, die das ganze System betreffen, formuliert und ihre Umsetzung kontrolliert werden. Dadurch ergibt sich das Paradoxon von mehr Freiheit versus mehr Kontrolle (vgl. Böttcher, 2002, S. 119 ff.; Keitel & Schmidt, 2013, S.54). Daschner stellt im Zusammenhang mit der Dezentralisierung von Schulsystemen fest, dass die erweiterten Gestaltungsfreiheiten für die Schulen „eine die Einzelschule übergreifende Zielbestimmung und Qualitätskontrolle“ benötigen (Daschner, 2007, S. 5). Er verweist an dieser Stelle auf die Traditionen und Erfahrungen verschiedener europäischer Länder (z. B. Schweden, Niederlande, England), in denen die Schulverwaltungen Ziele und Standards für den Unterricht an den Einzelschulen vorgeben und dies mit Forderungen nach einem Qualitätsmanagement an den Schulen verbinden. Standardisierungen und Evaluationen bilden ein Gegengewicht zur schulischen Autonomie. Damit garantiert der Staat, dass die Bildung in seinem Hoheitsgebiet vergleichbar ist und unfairer Wettbewerb zwischen den Schulen bzw. zwischen Regionen begrenzt wird. Nicht der Wettbewerb ‚um jeden Preis‘, sondern die Kooperation zwischen den Schulen wird angestrebt. Zentrales Ziel dabei muss es sein, allen Schülerinnen und Schülern die bestmögliche Bildung anzubieten (vgl. Böttcher, 2002, S. 137).

Seit dem Jahr 2004 implementieren alle Bundesländer externe Evaluationen bzw. Schulinspektionen in ihre Bildungssysteme. Beide Konzepte werden dabei als die „systematische, evaluierte Bestandsaufnahme der

Arbeitsbedingungen, -weisen und -ergebnisse der einzelnen Schulen“ (Döbert, Rürup & Dederling, 2008, S. 63) verstanden. Aus den erhobenen Daten soll Steuerungswissen darüber abgeleitet werden, wie an den evaluierten Einzelschulen mit ihren spezifischen Bedingungen vor Ort eine hohe Qualität der schulischen Arbeit erreicht werden kann.

Freistaat Sachsen

Der Freistaat Sachsen hat sich gegen das Konzept der Schulinspektionen und für das Konzept der externen Evaluation von Schulen entschieden. Es ist durch einen hohen Standardisierungsgrad gekennzeichnet und folgt einem wissenschaftlich-objektivistischen Verständnis der Messung von Schulqualität (vgl. Döbert, Rürup & Dederling, 2008, S. 144f). Die Datenerhebung erfolgt mit Hilfe von Methoden der empirischen Sozialforschung (Befragungen, Beobachtungen, Dokumentenanalysen), wobei die Instrumente den Schulen nicht offengelegt werden. Es werden nur Kriterien untersucht, die in der Verantwortung der Schulen liegen (z. B. Lehren und Lernen, Schulkultur). Die Rahmenbedingungen der schulischen Arbeit werden nicht berücksichtigt, obwohl anerkannt wird, „dass die Prozesse und die Ergebnisse an Schulen nicht losgelöst von den Bedingungen, unter denen Schulen arbeiten, zu betrachten sind“ (SBI, 2010, S. 4).

Die Durchführung der externen Evaluation obliegt dem Sächsischen Bildungsinstitut (SBI). Die Schulaufsicht wird aus dem Verfahren der externen Evaluation ausdrücklich ausgeklammert und kann ihre Sichtweise nicht einbringen. Damit dringt das Sächsische Bildungsinstitut in eine Domäne ein, die bisher der Schulaufsicht vorbehalten war. Die Evaluatoren verschaffen sich, wenn auch nur für einen kurzen Zeitraum, Zugang zum Schulbetrieb und erhalten Einblicke in die Arbeit und die Arbeitsbedingungen an den Schulen. Für diese Bereiche ist die Sächsische Bildungsagentur als vorgesetzte Behörde verantwortlich. Demnach werden nicht nur die Schulen evaluiert, indirekt bewerten die Berichte der externen Evaluation auch die Arbeit der jeweils zuständigen Schulreferentinnen und Schulreferenten.

Die Einzelschulen erhalten die Ergebnisse der externen Evaluationen in einem standardisierten Bericht, der die untersuchten Qualitätskriterien jeweils in einem Bewertungsurteil darstellt. Diese Gesamturteile lassen keine Rückschlüsse darauf zu, durch welche konkreten Daten sie erzeugt wurden. Es bleibt den an den Schulen tätigen Akteuren überlassen, sich bezüglich der Tragweite und der Relevanz der Daten zu verständigen. Durch die Koppelung der externen Evaluationen mit institutionellen Zielvereinbarungsprozessen wird ein Aushandlungs- und Verständigungsprozess hinsichtlich der Qualität der schulischen Arbeit zwischen den Schulen und der Schulaufsicht initiiert. Das Hauptziel der externen Evaluation ist demnach, durch die Rückmeldung von Qualitätsurteilen einen kommunikativen Prozess in Gang zu setzen, an dessen Ende Maßnahmen zur Qualitätssicherung bzw. -steigerung stehen.

1.3 Steuerung des sächsischen Schulsystems

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich für das sächsische Schulsystem folgendes Bild:

Die Steuerung des sächsischen Schulsystems erfolgt derzeit noch überwiegend durch Instrumente einer zentralen Inputsteuerung mit hoher Regelungsdichte. Gesetze und Erlasse auf Landesebene sowie die Regelungen der kommunalen Schulträger bestimmen detailliert den Rahmen der schulischen Arbeit. In keinem der drei Kernbereiche der Schulentwicklung (Organisationsentwicklung, Unterrichtsentwicklung und Personalentwicklung) können die Schulen völlig eigenverantwortlich entscheiden.

So regelt z. B. das Schulgesetz für den Freistaat Sachsen für die einzelnen Schularten explizit Klassengrößen, Zügigkeit und Mindestschülerzahlen (vgl. Sächsische Staatsregierung, 2010, Abschnitt 2). Die Zuweisung von Lehrkräften an die Schulen erfolgt entsprechend vorgegebener Lehrer-Schüler-Relationen ausschließlich durch die Sächsische Bildungsagentur. Die Schulen können ihren Bedarf an Lehrpersonal anmelden, haben aber kaum Einfluss darauf, ob und welche Lehrkräfte sie erhalten. Da die Einstellung von grundständigen Bewerberinnen und Bewerbern in den Schuldienst des Freistaates Sachsen nach einer Rangliste auf der Basis erreichter Leistungspunkte erfolgt, die sich hauptsächlich aus den Durchschnittsnoten der I. und II. Staatsprüfungen sowie dem gewählten Einsatzgebiet errechnen, bleibt der tatsächliche Bedarf der Schulen hinsichtlich bestimmter Fächerkombinationen oft unberücksichtigt (vgl. SBA, 2015).

Im Bereich des Unterrichts geben zentrale Lehrpläne verbindlich vor, welche Lernziele zu erreichen sind und welche Inhalte bzw. Methoden vermittelt werden müssen (vgl. SMK, 2004–2007). Zentrale Abschlussprüfungen beim Abitur sowie beim mittleren Bildungsabschluss (Klasse 9 Hauptschulabschluss, Klasse 10 Realschulabschluss) verstärken den Eindruck einer engen Führung bis auf die Ebene des Unterrichts.

Sukzessive werden aber Elemente loser Kopplungen durch gesetzliche Regelung (top-down) in das Bildungssystem eingeführt. Dazu zählen die Schulprogrammarbeit, die externe Evaluation sowie die erweiterte Kompetenz der Schulleitungen (vgl. SMK, 2006, S. 46).

Das sächsische Bildungssystem stellt somit eine Mischform verschiedener Steuerungsmodelle dar (vgl. Berkemeyer, 2010, S. 52f.). Solche Steuerungs-Hybride sind für Übergangsphasen typisch, da neue Strukturen sich erst noch etablieren und legitimieren müssen. Bevor dies nicht erfolgt ist, stellen die alten Regelungen eine Art ‚Sicherheitsnetz‘ dar, welches die Kontinuität der schulischen Arbeit sichert (vgl. Berkemeyer, 2010, S. 53).

2 Institutionelle Zielvereinbarungen im Bildungswesen

Grundlage für die Umsetzung der Zielvereinbarungsprozesse zwischen den Einzelschulen und der Sächsischen Bildungsagentur ist die Handreichung *Zielvereinbarungen im sächsischen Schulsystem* (SMK, 2008a). Diese beschränkt sich im Wesentlichen auf die technische Umsetzung der Zielvereinbarungsprozesse. Deshalb werden in diesem Kapitel Begrifflichkeiten geklärt, günstige Rahmenbedingungen des *Führens mit Zielen* benannt und die Grenzen des Konzeptes aufgezeigt. Ausführungen zu den Ergebnissen von Forschungsprojekten zu institutionellen Zielvereinbarungen im deutschen Bildungswesen schließen das Kapitel ab.

2.1 Theorie des Führens mit Zielen

Das *Führen mit Zielen*, welches in verschiedenen Bundesländern, darunter auch im Freistaat Sachsen, in den Bildungssystemen implementiert wurde, stellt eine Adaption aus den Theorien der Unternehmensführung dar. Kernelemente dieses Konzepts sind der Dialog zwischen den Akteuren unterschiedlicher Hierarchieebenen über die zu erreichenden Ziele sowie die gemeinsame Kontrolle der Zielerreichung (vgl. Schmuck, 2010, S. 23).

2.1.1 Entstehungsgeschichte

Wissenschaftstheoretische Überlegungen zu Zielvereinbarungen wurden in den 1970er Jahren in der Wirtschaft initiiert. Mit dem Übergang von der Periode des stabilen Wachstums (1945–1975) in die Periode des Wettbewerbs (1975–1995) wurden unternehmerische Ziele wie Risikobegrenzung und kontrolliertes Umsatzwachstum durch Ziele wie die Sicherung der Profitabilität, des Nischenmarketings und der Refokussierung auf das Kerngeschäft abgelöst. Das bis dahin in den Unternehmen praktizierte lineare Organisationsmodell mit seinen formalen, hierarchischen Strukturen erwies sich als hinderlich bei der Umsetzung der neuen Unternehmensziele: „Die Wirtschaft suchte nach einem Steuerungssystem, das schnelles und flexibles Handeln ermöglicht, indem strategische Ziele mit Kennzahlen und Maßnahmen verknüpft kommuniziert werden“ (Simon, 2009, S. 65).

Seit den 1990er Jahren nimmt das *Führen mit Zielen* eine zentrale Stellung unter den aktuellen Konzepten zur Steuerung von Unternehmen und zur Mitarbeiterführung ein (vgl. Schwaab, Bergmann, Gairing & Kolb, 2010, S. V). *Führen mit Zielen* vereint in sich die Elemente des *management by objectives* (Führen mit Zielvereinbarungen) sowie des *management by delegation* (Führen durch Zielvorgaben). In beiden Konzepten werden komplexe Aufgabenbereiche von Vorgesetzten an Mitarbeiter übertragen. Dabei stellt die *Zielvereinbarung* eine die Mitarbeiter partizipierende Variante dar, die *Zielvorgabe* die autoritäre Variante (vgl. Schmuck, 2010, S. 42). In der Praxis werden beide Varianten, das Führen mit Zielvereinbarungen und das Führen mit Zielvorgaben, verwendet (vgl. Schwaab, 2010, S. 29/37). Wolf weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Begriff Zielvorgabe wegen seines „autoritären Beigeschmacks“ (Wolf, 1990, S. 18) eher vermieden wird.

Während die beiden Führungskonzepte lange Zeit als unvereinbar galten, besteht heute die Auffassung, dass beide sich im *Führen mit Zielen* ergänzen (vgl. Kolb, 2010, S. 8). Dabei gilt: Je stabiler die Umwelt des Unternehmens ist, desto mehr werden Aufgaben delegiert und zugewiesen (Zielvorgaben), je instabiler die Umgebung, desto mehr werde über Zielvereinbarungen gesteuert (vgl. Kolb, 2010, S. 8).

2.1.2 Erforderliche Rahmenbedingungen

In Zielvereinbarungen werden anzustrebende Soll-Zustände fixiert. „Zielvereinbarungen sind verbindliche Absprachen zwischen zwei Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen, deren Qualität und Menge, das hierzu erforderliche Budget beziehungsweise die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie über Art und Inhalt des Informationsaustausches“ (Schmuck, 2010, S. 126). Wie diese Ziele erreicht werden, obliegt zumeist der Entscheidung der ausführenden Akteure. Dahinter steht die Auffassung, dass die Mitarbeiter zu eigenverantwortlichen Mitgestaltern im übertragenen Aufgabenfeld, d. h. zu „Unternehmern im Unternehmen“ (vgl. Kolb, 2010, S. 6) werden.

Um das Konzept einzuführen, ist es notwendig, das ‚Wollen‘ der Beteiligten zu erreichen. Es muss zunächst verdeutlicht werden, dass diese neue Strategie zahlreiche Vorteile mit sich bringt (u. a. die Etablierung einer neuen Arbeitskultur) und dass den Beteiligten aus der Strategieänderung keine Nachteile erwachsen.

Für Führungskräfte bedeutet dies u. a., Kontrollaufgaben zu reduzieren und ihr Handlungsrepertoire im Sinne von Unterstützung und Beratung neu zu definieren. „... die absolute Kontrolle und Berechenbarkeit [wird, R.S.] zugunsten von Innovation und Flexibilität aufgegeben“ (Simon, 2009, S. 75). Die verantwortlichen Vorgesetzten müssen (vgl. Schwaab, 2010, S. 26):

- die Möglichkeit des Führens mit Zielen sichern,
- Führen mit Zielen vorleben (Vorbildfunktion) und
- die Nachhaltigkeit der Ziele sichern (Evaluationen).

Die erste Bedingung impliziert, dass alle Beteiligten den Umgang mit Zielen beherrschen. Dies erfordert ein entsprechendes Training und Fortbildungen. Das Sächsische Bildungsinstitut bot z. B. im Vorfeld der Zielvereinbarungsprozesse für die Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur gemeinsame Tagesveranstaltungen mit Schulleiterinnen und Schulleitern an, auf denen neben der Vermittlung theoretischer Kenntnisse auch praktische Übungen durchgeführt wurden. Durch Rollenspiele bzw. simulierte Zielvereinbarungsgespräche anhand von fiktiven Evaluationsberichten konnte die Kommunikation zwischen Schule und Schulaufsicht geprobt werden.

Die zweite Bedingung erfordert wesentlich mehr Zeit und Überzeugungsarbeit. „Eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Führen mit Zielen ist daher, dass es von oben herab vorbildlich gelebt wird“ (Schwaab, 2010, S. 26). Erst dadurch, dass die Führungskräfte aller Unternehmensebenen die Philosophie des *Führens*

mit Zielen durch die eigene Vorbildwirkung vermitteln, erlangt diese Glaubwürdigkeit. Wiedeking bezeichnet Glaubwürdigkeit als die wesentlichste Komponente einer Firmenphilosophie, auf der alle anderen Schritte im Unternehmen aufbauen (vgl. Wiedeking, 2006, S. 215). Demzufolge bedarf es innerhalb der SBA selber des *Führens mit Zielen*. Das erfordert, dass auch zwischen dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus und der Sächsischen Bildungsagentur eine Zielvereinbarung ausgehandelt wird. Dies entspräche auch den Vorgaben des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus: „Innerhalb des sächsischen Schulsystems sind in einem dialogischen Verfahren auf mehreren Ebenen Zielvereinbarungen abzuschließen“ (SMK, 2008 a, S. 7).

Auch zwischen den Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten und deren Vorgesetzten in der SBA sollten Zielvereinbarungen existieren. Durch das praktische Handeln im Konzept des *Führens mit Zielen* in ihrer Regionalstelle der Bildungsagentur könnten Schulreferentinnen und Schulreferenten so die „andere“ Seite erleben und diese Erfahrungen in ihre Planungen der Zielvereinbarungsprozesse mit den Schulen einbeziehen. Wenn Schulreferentinnen und Schulreferenten das *Führen mit Zielen* an den Schulen glaubwürdig umsetzen sollen, reicht es demzufolge nicht, in den Regionalstellen der SBA Fortbildungsformen zu konzipieren.

Weiterhin müssten nachbereitende Veranstaltungen, in denen die einzelnen Zielvereinbarungsprozesse reflektiert werden, zur Arbeitspraxis von Schulreferentinnen und Schulreferenten gehören. „Es hat sich als motivierend und transferunterstützend erwiesen, neben entsprechenden vorbereitenden Gesprächen [Zielstellungen für die Fortbildungsmaßnahmen, R.S.] kurze Zeit nach der Maßnahme [den Zielvereinbarungsprozessen, R.S.] auch nachbereitende Gespräche zu führen“ (Schwaab, 2010, S. 33). Damit können Transferwiderstände aufgedeckt und Lösungen für Transferprobleme gefunden werden. Transfer wird in diesem Zusammenhang als Kompetenz zur Umsetzung der erworbenen Kenntnisse in konkretes Handeln verstanden. In der Praxis findet eine solche umfangreiche Vor- und Nachbereitung jedoch häufig nicht statt. Stattdessen ist das „Training on the (new) job“ (vgl. Schwaab, 2010, S. 34) weit verbreitet.

Die dritte Bedingung soll durch die gleichzeitige Einführung von externen und internen Evaluationen in die Arbeitsprozesse gewährleistet werden. Somit geht das Bewerten der Zielerreichung über die „individuelle, unsystematische und ggf. unkritische Wahrnehmung einzelner Personen hinaus“ (Keitel & Schmidt, 2013, S. 67). Im sächsischen Schulsystem sind interne und externe Evaluationen ein Bestandteil im Kreislauf der Konzeption von schulischer Qualitätsentwicklung (vgl. SBI, 2008 b, S. 7). Evaluationen werden dabei im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungsprozessen als Voraussetzung für programmatische Zielformulierungen bezeichnet. Es wird davon ausgegangen, dass die Ergebnisse der Evaluationen „Diskussionen zwischen Lehrern, Schülern und Eltern in Gang setzen“ (SBI, 2008, S. 9), in deren Ergebnis individuelle und institutionelle Zielvereinbarungen abgeschlossen werden.

Die Umsetzung des Konzepts *Führen mit Zielen* bedarf viel Zeit. Kolb konstatiert, dass „es mindestens zwei, vermutlich mehr Jahre dauert, bis das neu eingeführte Führen mit Zielen sauber läuft“ (Kolb, 2010, S. 13). Nach

seiner Auffassung muss der Einführungsprozess durch das Zusammenwirken der Akteure (Fachleute für das Führen mit Zielen, Führungskräfte, Prozessmoderatoren und Betroffene) geprägt sein (Promotorenkonzept) (ebd.).

2.2 Begrifflichkeiten

Selbst in der wissenschaftlichen Literatur werden eine Vielzahl von Begriffen im Zusammenhang mit den Prozessen der Zielaushandlung und Zielformulierung verwendet. Dies erschwert eine trennscharfe Kommunikation. Ziele, Zielvorgaben, Zielfindung und Zielvereinbarungen sind nur einige in diesem Zusammenhang verwendete Begriffe (vgl. Wolf, 1990, S. 18). Es handelt sich somit um ein Wortfeld, aus welchem sich die Akteure mit unterschiedlichen Intentionen bedienen (ähnlich Berkemeyer, 2010, S. 17 f. zum Begriff der Steuerung). Auch in der dem Zielvereinbarungsprozess zu Grunde liegenden Handreichung *Zielvereinbarungen im Sächsischen Schulsystem* (SMK, 2008 a), werden die Begriffe Ziele, Zielvereinbarung und Zielvereinbarungsprozess in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet. Zur Abgrenzung von anderen Begriffen und als Grundlage für diese Arbeit, erfolgt an dieser Stelle eine notwendige inhaltliche Klarstellung der Begriffe *Ziele, institutionelle Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungsprozess*. Dies ist auch erforderlich, da diese Begriffe die Kommunikation im Zielvereinbarungsprozess bestimmen.

2.2.1 Ziele

Nach Simon sind *Ziele* die „exakte Beschreibung eines in Zukunft angestrebten Zustands“ (Simon, 2009, S. 550). Ähnlich formuliert Kolb: „Ein Ziel kann verstanden werden als konkreter und spezifischer zukünftiger Zustand, der bewusst angestrebt wird [...] Sie [die Ziele, R.S.] ermöglichen die Umsetzung betrieblicher Strategien in ‚handliche Pakete‘ (Meilensteine)“ (Kolb, 2010, S. 8). Das bedeutet, durch formulierte Ziele können die angestrebten Zustände operationalisiert werden. Ziele legen die Richtung des Handelns fest und legitimieren die im Interesse der Zielerreichung getroffenen Entscheidungen und Handlungen. Gleichzeitig kommen ihnen identitätsstiftende Funktionen innerhalb der Organisation zu (vgl. Kolb, 2010, S. 8; Schwaab, 2010, S. 31).

Die Zielformulierung muss bestimmten Kriterien genügen. Als verkürzter, aber im Diskurs allgemein akzeptierter, Katalog für Zielformulierungen hat sich die SMART-Regel herauskristallisiert (vgl. Schwaab, 2010, S. 11). Diese besagt, dass Ziele erst dann als solche geeignet sind, wenn sie: spezifisch (*specific*), messbar (*measurable*), anspruchsvoll bzw. erreichbar (*achievable*), resultats- bzw. ergebnisbezogen (*result-based*) sowie terminiert (*time-specific*) formuliert sind.

In der Handreichung *Zielvereinbarungen im Sächsischen Schulsystem* (SMK, 2008 a) wird der Zielbegriff mit unterschiedlichen Intentionen verwendet. Zunächst wird ein induziertes Ziel als Organisationsziel für die schulische Arbeit formuliert. „Jede Schülerin und jeden Schüler optimal zu fördern ist das wichtigste Ziel, denn individueller Schulerfolg ist eine wesentliche Voraussetzung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Teilhabe

und zugleich Basis der Entwicklung des Freistaates Sachsen“ (SMK, 2008 a, S. 2). Dieses Organisationsziel wird durch vier strategische Ziele untersetzt (vgl. SMK, 2008 a, S. 5):

- Optimaler Schulerfolg durch Förderung von anwendungsorientiertem Wissen, Kompetenzentwicklung und Werteorientierung.
- Individuelle Förderung durch situationsgerechtes und individuelles Lehren und Lernen.
- Stärken der Eigenverantwortung von Schule und Ausbau der Ergebnissicherung.
- Ausbau der Zusammenarbeit der Bildungseinrichtungen mit externen Partnern, Sportförderung.

Diese Zielformulierungen sind verbindliche Zielvorgaben für die Akteure an den Schulen und in der Schulaufsicht. Sie sind das Ergebnis bildungspolitischer Entscheidungen und bilden den Bezugsrahmen für die Zielvereinbarungsprozesse zwischen Schule und Schulaufsicht. In diesen vier strategischen Teilzielen werden Formulierungen aufgegriffen, die schon in anderen bildungspolitischen Grundsatzpapieren des Freistaates Sachsen verankert sind. So wird z. B. die Grundintention der sächsischen Lehrpläne im ersten Ziel abgebildet: die Einheit von Wissenserwerb, Kompetenzvermittlung und Werteorientierung (vgl. SMK, 2004–2007).

Die Ausführungen der Handreichung *Zielvereinbarungen im Sächsischen Schulsystem* (SMK, 2008 a) zum Zielbegriff lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Die Grundannahme ist, dass gemeinsame Ziele die Arbeit zwischen Schule und Schulaufsicht erleichtern bzw. intensivieren. Eine Begründung für die Vorteile der Arbeit mit Zielen im Vergleich zu den bisherigen Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulaufsicht erfolgt nicht. Auch eine Definition des Begriffs Ziel erfolgt in der Handreichung nicht. Prinzipiell wird davon ausgegangen, dass den Akteuren der Zielvereinbarungsprozesse klar ist, was unter einem Ziel zu verstehen ist. Über formale Aspekte soll gesichert werden, dass das Erreichen der Ziele konkret abrechenbar ist.

2.2.2 Institutionelle Zielvereinbarungen

Das *Führen mit Zielen* hat sich nicht nur bei der Führung von Mitarbeitern, sondern auch bei der Steuerung dezentraler Untereinheiten von Unternehmen, den sogenannten Fraktalen, bewährt. Fraktale sind teilautonome Organisationen, welche einerseits den Gesamtstrategischen Zielen der Unternehmen dienen, andererseits aber auch eigene Interessen verfolgen (vgl. Simon, 2009, S. 56). Operative Entscheidungen werden in den Fraktalen getroffen und sind durch die Ziele legitimiert. Die Ziele der Fraktale werden zumeist in Aushandlungsprozessen mit der vorgesetzten Hierarchieebene festgelegt und formuliert.

Der Begriff *institutionelle Zielvereinbarung* vermittelt den beteiligten Akteuren, dass sie stellvertretend für ihre Institutionen (z. B. Schule und Schulaufsicht) diese Vereinbarung treffen. Damit wird ihre Rolle im Prozess der Zielvereinbarungen aufgewertet. Die Unterzeichner der Zielvereinbarungen sind bezüglich der vereinbarten Punkte dem Partner der Vereinbarung aber auch der eigenen Institution gegenüber

rechenschaftspflichtig. Dadurch stehen diese Zielvereinbarungsverhandlungen, sofern sie ernst genommen werden, unter einem normativen und werteorientierten Druck.

Nach Senge (2006, S. 45) lässt sich der Institutionalisierungsgrad von Vereinbarungen anhand von drei Kriterien (Dimensionen) bewerten:

- (1) Die *Maßgeblichkeit* ist gegeben, wenn die Handlungen nur auf der Grundlage dieser Regel auftreten.

Zielvereinbarungen im Sächsischen Schulsystem

Die Zielvereinbarungen zwischen Schule und Schulaufsicht werden verpflichtend und regelgeleitet ausgehandelt. Institutionelle Zielvereinbarungen dienen als Maßstab für die Erreichung vereinbarter Ziele und sind auch für das Handeln der beteiligten Akteure im wörtlichen Sinne maßgeblich. Anders gesagt, die Zielvereinbarungen erfordern von den Akteuren Handlungen, die speziell der Erfüllung der vereinbarten Ziele dienen.

- (2) Die *Verbindlichkeit* erfordert von den Akteuren, die Regel einzuhalten. Dabei zieht ein Bruch der Regel nicht deren Korrektur, sondern die Korrektur des Fehlers nach sich.

Zielvereinbarungen im Sächsischen Schulsystem

Für die beteiligten Akteure sind die Zielvereinbarungen verbindlich. Diese Verbindlichkeit bezieht sich sowohl auf die Durchführung des Zielvereinbarungsprozesses entsprechend der Handreichung *Zielvereinbarungen im Sächsischen Schulsystem* (SMK, 2008 a) als auch auf die Umsetzung der beschlossenen Ziele. Beide Seiten, Schule und Schulaufsicht, gehen gegenseitige Verpflichtungen (Verbindlichkeiten) ein. Diese werden schriftlich niedergelegt und unterzeichnet, wodurch ein Bruch der Vereinbarungen nicht folgenlos wäre.

- (3) Die *Dauerhaftigkeit* der Regel ist gegeben, wenn sie für einen festgelegten Zeitraum ihre Gültigkeit behält.

Zielvereinbarungen im Sächsischen Schulsystem

Die Zielvereinbarungen sind in einem bestimmten Zeitraum auszuhandeln, der zwar nicht explizit festgelegt ist, der aber zeitnah nach den externen Evaluationen liegen muss, denn sonst wäre die Sinnhaftigkeit der Ziele in Frage gestellt. Die ausgehandelten Zielvereinbarungen gelten für bestimmte Zeiträume. Dieser Zeitraum wird in den Zielvereinbarungen fixiert.

Alle drei Dimensionen von Institutionalisierung sind für den Zielvereinbarungsprozess und die ausgehandelten Zielvereinbarungen formal erfüllt. Durch die Form der institutionellen Zielvereinbarungen soll gewährleistet werden, dass die einmal beschlossenen langfristigen Ziele für die Schule und die SBA weiter Bestand haben.

Bei einem Schulreferenten-Wechsel sollten aber gemeinsame Gespräche zwischen der Schule, dem alten und dem neuen Schulreferenten bezüglich der vereinbarten Ziele erfolgen (vgl. Schwaab, 2010, S. 36).

2.2.3 Zielvereinbarungsprozess

Zielvereinbarungsprozesse strukturieren den Weg bis zur Zielformulierung. Kolb beschreibt den Prozess der Zielbildung in Unternehmen als hierarchisch und „zunehmend standardisiert“ (Kolb, 2010, S. 9). Ausgehend von Ziel- und Strategiekonferenzen der Unternehmensführung werden die Ziele auf die einzelnen Ebenen heruntergebrochen. Dabei erscheint ein reines Top-down-Konzept⁵ ebenso unrealistisch wie ein reines Bottom-up-Konzept⁶ bzw. ein aufwändiges Gegenstromverfahren (ständiges Feedback der Mitarbeiter zu den festgelegten Zielen). Für die oberen Ebenen einer Organisation wird deshalb häufig das Prinzip der Zielvorgabe verwendet. Das hängt vor allem damit zusammen, dass die Abstimmungsprozesse für Zielvorgaben schlanker ausfallen und besonders in zeitkritischen Phasen effektiver sind (vgl. Kolb, 2010, S. 9). Dagegen findet in unteren Ebenen das Prinzip der Zielvereinbarungen Anwendung. Allerdings ist die Unterscheidung zwischen Zielvorgaben und Zielvereinbarungen häufig nicht vorhanden. Viele vermeintliche Zielvereinbarungen sind eher „elegant verpackte Zielvorgaben“ (Schwaab, 2010, S. 25). Der Sinn von Zielen ist aber nur dann gegeben, wenn diese „von allen Seiten“ (Schwaab, 2010, S. 35) als glaubwürdig und verbindlich betrachtet werden. Nur dadurch kann die „Verknüpfung von Denken, Fühlen und Handeln nach Zielen“ (Kolb, 2010, S. 11) erreicht werden.

2.3 Forschungen zu institutionellen Zielvereinbarungen im Bildungswesen

Institutionelle Zielvereinbarungen sind für das sächsische Schulsystem "Neuland". Es kann demnach nur auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern bzw. anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zurückgegriffen werden. Aus diesen Erfahrungen lassen sich Rückschlüsse für die Handhabung dieses Steuerungsinstrumentes im Freistaat Sachsen ziehen. Die im Folgenden vorgestellten Forschungen untersuchten Aushandlungsprozesse zwischen Institutionen des Bildungswesens. Da sich Forschungen aus anderen Ländern nicht ohne weiteres übertragen lassen, wurden die Forschungen auf die Bundesrepublik Deutschland begrenzt.

2.3.1 Forschungen zu institutionellen Aushandlungsprozessen im Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland

Schmuck (2010) untersuchte die Regelungen für das Zustandekommen von Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und den Wissenschaftsministerien der jeweiligen Bundesländer. Vor dem Hintergrund der begonnenen Deregulierung der Schulsysteme und der erweiterten Eigenverantwortlichkeit der Einzelschulen

⁵ Von einer höheren Hierarchieebene angeordnete Maßnahmen.

⁶ Von unteren Hierarchieebenen initiierte Maßnahmen.

kann die Betrachtung der Zielvereinbarungsprozesse zwischen einzelnen Hochschulen und dem entsprechenden Wissenschaftsministerium Erkenntnisse über die zukünftige Zusammenarbeit von Einzelschule und Schulaufsicht erbringen.

Für Schmuck ist das Kontraktmanagement der Schlüsselbegriff des Neuen Steuerungsmodells. Dabei stellen die gegenseitigen Verpflichtungen der Hochschulen und der Bundesländer zu Leistung und Gegenleistung aus seiner Sicht das eigentlich Neue an dem Konzept des *Führens mit Zielen* im Bereich der Hochschulen dar. Zur Überwachung des Kontrakts bedarf es nach Schmuck jedoch einer Controllingstelle, welche die erbrachten Leistungen über eine umfassende Datenerhebung in Verbindung mit einem umfangreichen Berichtswesen überprüft. Damit werde auch die Rechenschaftslegung über die Verwendung der Mittel sichergestellt.

Zielvereinbarungen legen in diesem Zusammenhang Leistung und Gegenleistung fest und ersetzen einseitige Leistungsvorgaben (vgl. Schmuck, 2010, S. 36). Das Steuerungsinstrument Zielvereinbarung führt allerdings nicht automatisch zu den beabsichtigten Effekten (vgl. Schmuck, 2010, S. 357). Er hält es für unbedingt erforderlich, dass Zielvereinbarungen normiert werden. Dabei sind Vorschriften zu vermeiden, welche die Inhalte der Zielvereinbarungen verbindlich vorgeben oder diesen Anschein erwecken. Das betrifft auch Vorschriften, die einen Kontrahierungszwang vorschreiben, d. h. eine rechtliche Verpflichtung, mit einem anderen ein Rechtsverhältnis zu begründen bzw. einen Vertrag einzugehen.

Für die Hochschulen bergen die Zielvereinbarungen die Gefahr der stärkeren Bindung an und die Kontrolle durch den Staat, wenn alte Steuerungsinstrumente nicht dereguliert werden. Erfolgt diese Deregulierung nicht, besteht Grund zu der Annahme, dass die alte Steuerung unter dem „Deckmantel“ (Schmuck, 2010, S. 351) der neuen Steuerung weiter praktiziert wird. Schmuck konnte ein paralleles Auftreten alter und neuer Steuerungsinstrumente beobachten. „Zielvereinbarungen werden damit als ein Handlungsinstrument der neuen Steuerung gesehen, die das klassische Steuerungsmodell ergänzen, aber nicht ersetzen sollen“ (Schmuck, 2010, S. 39; Unterstreichung im Original).

Bauer untersuchte beginnend mit dem Jahr 2001 in einer qualitativen Studie Dialoggespräche zwischen Schulaufsicht und Schule in Nordrhein-Westfalen (vgl. Bauer, 2002 a; Bauer, 2002 b). Dabei kam er im Vorfeld der Studie zu dem Schluss: „Die Ausgangsbedingungen für eine systembezogene Beratung der einzelnen Schulen durch die Schulaufsicht sind als eine Mischung aus fördernden und hemmenden Faktoren anzusehen. Dabei sind die hemmenden Faktoren in der Überzahl“ (Bauer, 2002 a, S. 35).

In seiner Untersuchung beobachtete Bauer in 15 Fällen Gespräche zwischen Schulaufsichtsbeamten und Schulleitungen zur Rückmeldung schulischer Qualität. Dabei kombinierte er in 14 Fällen die Gesprächsbeobachtungen mit leitfadengestützten Einzelinterviews der Gesprächsteilnehmer. In keinem der Fälle konnten schädliche Effekte der Dialoggespräche festgestellt werden. Die Schulaufsichtsbeamten gaben an, dass sich durch die Form der Dialoggespräche ihr Wissen über die Schulen enorm erweitert und ein

persönlicher Lern- und Professionalisierungsprozess in Gang gesetzt habe (vgl. Bauer, 2002a, S. 35). Die Schulleitungen wiederum bezeichneten die Gespräche als wichtig, da sie davon überzeugt waren, dass die Schulaufsichtsbeamten sich ohne das Rückmeldegespräch nicht so intensiv um ihre Schule gekümmert hätten (vgl. Bauer, 2002 a, S. 36).

Bauer konstatiert, dass Dialoggespräche für Schulleitungen und Schulaufsicht eine Chance bieten, ihre durch Traditionen zum Teil belastete Zusammenarbeit in mehrfacher Hinsicht zu verbessern: inhaltlich, kommunikativ und nicht zuletzt auf der Beziehungsebene (vgl. Bauer, 2002 a, S. 42).

Ulber führte im Jahr 2008 eine Online-Befragung von Schulleitungen und Schulaufsichtsbeamten hinsichtlich erfolgter Zielvereinbarungsgespräche durch. Anhand von 534 Rückmeldungen von Schulleitungen und 47 Rückmeldungen von Schulrätinnen und Schulräten evaluierte sie die Zielvereinbarungsgespräche sowie 49 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Zielvereinbarungen. Dabei konzentrierte sich ihr Interesse auf die wahrgenommene Rollenübernahme der institutionellen Akteure, die Gesprächskultur, die Akzeptanz von Zielvereinbarungsgesprächen sowie die Qualität der Zielvereinbarungen (vgl. Ulber, 2009).

Die Ergebnisse der Befragung legen nahe, dass Zielvereinbarungsgespräche sowohl bei der Schulaufsicht als auch bei den Schulleitungen eine hohe Akzeptanz besitzen. Beide Seiten bestätigen sich eine hohe Ernsthaftigkeit bei den Gesprächen und die Bereitschaft, die zugewiesenen Rollen wahrzunehmen. Als besonders positiv wird dabei von Schulleitungen und Schulaufsicht die dialogische Gesprächskultur hervorgehoben. Diese sei geprägt von Offenheit, Konsensorientierung, Zielorientiertheit und gegenseitiger Wertschätzung. Die Qualität der untersuchten Zielvereinbarungen differiert zwischen den Schulen. Die Ziele beziehen sich zumeist auf den Bereich Lehr- und Lernprozesse. Dabei fehlen allerdings häufig die output-bezogenen Ziele mit den entsprechenden Indikatoren, wodurch eine Messung der Zielerreichung erschwert wird.

Keitel befragte im Rahmen der RuN-Studie Schulleiterinnen und Schulleiter in narrativen Interviews zum konzeptionellen Verständnis von Zielvereinbarungen und zum Zielvereinbarungsprozess (vgl. Keitel, 2013, S. 65–79). Dabei kommt sie bezüglich der Rolle der Schulreferentinnen und Schulreferenten (synonym SBA) in den Zielvereinbarungsprozessen zu folgenden Kernaussagen:

- Die SBA handelt formal, d. h., die Form der Zielvereinbarungen wird vorgegeben, die Zielsetzungen werden eher den Schulen überlassen.
- Bei der Umsetzung der vereinbarten Ziele ist die SBA kein verlässlicher Partner, da die Ressourcen fehlen.
- Zielvereinbarungen bleiben ohne Konsequenzen bei Nichterreichen der Ziele bzw. Erreichen der Ziele und sind deshalb überflüssig.

Insbesondere der letzte Punkt führt zu einer Abwertung des Steuerungsinstrumentes „Zielvereinbarung“. Da die eigentliche Arbeit an den Schulen „hängenbleibt“, entfaltet dieses Instrument in der Sicht der Befragten keine Steuerungswirkung. Allenfalls werden die Zielvereinbarungen als Argumentationshilfen gegenüber dem Kollegium genutzt (vgl. Keitel, 2013, S. 79).

2.3.2 Relevanz der Forschungen für diese Untersuchung

Die Handreichung *Zielvereinbarungen im sächsischen Schulwesen* (vgl. SMK, 2008 a) normiert den Zielvereinbarungsprozess und die Form der geschlossenen Vereinbarungen. Durch diese Handreichung und interne Anweisungen seitens der Schulaufsicht ist der Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen Einzelschule und Schulaufsicht überwiegend verbindlich gefordert (Kontrahierungszwang). Somit könnten einige der von Schmuck im Zusammenhang mit Zielvereinbarungen festgestellten negativen Effekte auch in der Zusammenarbeit von Einzelschule und Schulaufsicht auftreten, sofern den Schulen die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt werden.

Für die Etablierung des Instrumentes institutionelle Zielvereinbarungen ist wichtig, dass alte und neue Steuerungsinstrumente in einem angemessenen Verhältnis zueinander verwendet werden (vgl. Schmuck, 2010, S. 361). Institutionelle Zielvereinbarungen sollten dort eingesetzt werden, wo sich andere Steuerungsinstrumente als ineffektiv erwiesen haben. Ob Zielvereinbarungen an allen Schulstandorten angebracht sind, erscheint daher fraglich. Für Einzelschulen in stabilen gesellschaftlichen Umfeldern könnte eine direkte, sachgebundene Ressourcenzuweisung sinnvoller sein, da der aufwändige Abschluss von Zielvereinbarungen entfielen. Für Schulen in instabilen gesellschaftlichen Umfeldern könnten Zielvereinbarungen das Mittel sein, sich auf das gegenwärtig Machbare zu fokussieren. Verbunden mit Anreizen zur Zielerreichung können Zielvereinbarungen zusätzliche Motiviertheit für die schulische Arbeit erzeugen.

Zu untersuchen ist die Akzeptanz der Zielvereinbarungen bei den Schulreferentinnen und Schulreferenten. Die Ergebnisse Ulbers legen nahe, dass vor allem die Vertreter der Schulaufsicht einen Gewinn für ihre Arbeit aus den Zielvereinbarungen ziehen, da Zielvereinbarungen über ihren Inhalt hinaus wirken. Die Art und Weise des Zustandekommens solcher Zielvereinbarungen hat Einfluss auf die Beziehungen zwischen der Schulaufsicht und der Schulleitung bzw. Schule. Die Schulen registrieren, inwieweit sie ihre Interessen in die Zielvereinbarungen einbringen können. Deshalb ist zu hinterfragen, ob die Schulaufsicht einen Aushandlungsprozess (vgl. Burkard & Kohlhoff, 2002) stattfinden lässt und im Sinne der Dialogischen Schulaufsicht (vgl. Ströbel, 2004) bzw. der Kooperation (vgl. Rosenbusch, 2002) agiert. Nur dadurch wird es möglich, den Schulen eine passgerechte Beratung und Unterstützung anzubieten. „Wie in anderen Bereichen der Arbeitswelt benötigen auch die Schulen ein auf sie zugeschnittenes Coaching [...]“ (Nissen, o.J., S. 8).

3 Sächsische Bildungsagentur (SBA)

In diesem Kapitel wird die untere Schulaufsicht des Freistaates Sachsens beschrieben. Zunächst wird ihr Auftrag und Organisationsstruktur verdeutlicht. Ausführungen zum Wandel der unteren Schulaufsicht nach der politischen Wende 1990 schließen sich an. Es soll aufgezeigt werden, wie sich gesellschaftliche Veränderungen auf den Auftrag und die Organisationsstruktur der Institution auswirkten. Anschließend werden Arbeitsschwerpunkte der Schulreferentinnen und Schulreferenten aufgezeigt und mit dem Auftragshandeln im Zielvereinbarungsprozess in den Zusammenhang gebracht. Damit ist das Feld skizziert, in dem die befragten Schulreferentinnen und Schulreferenten tätig sind.

3.1 Auftrag der Schulaufsicht

Nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts umfasst Schulaufsicht „die *Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung und Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens*“ (Füssel, 2010 b, S. 182; Hervorhebungen im Original). Die Schulaufsicht stellt somit den Teil der Bildungsverwaltung dar, welcher die oft vage formulierten bildungspolitischen Ziele in zeitlich und juristisch geordnete Verfahren überführt.

Die Schulaufsicht gliedert sich in zwei Bereiche:

- a) Schulaufsicht im weiteren Sinn, auch als Schulhoheit des Staates bezeichnet, umfasst planerische und gestalterische Funktionen im Schulwesen. Dazu zählen u. a. die Festlegung von Lehrplaninhalten, die Strukturierung des Schulwesens und Regelungen zur Rechtsstellung von Lehrkräften (vgl. Avenarius & Füssel, 2008, S. 53).
- b) Die Schulaufsicht im engeren Sinn umfasst die Dienstaufsicht über die Lehrkräfte und das sonstige pädagogische Personal, die Fachaufsicht über die Schulen sowie die Rechtsaufsicht über die Schulträger. Diese Aufgabe obliegt im Freistaat Sachsen der *Sächsische Bildungsagentur*. Sie führt über alle öffentlichen Schulen die Fachaufsicht sowie die Dienstaufsicht über das an diesen Schulen tätige Personal (§ 40, Absatz 1 Satz 1). Zudem übt sie die Rechtsaufsicht über die Erfüllung der dem Schulträger obliegenden Aufgaben aus (vgl. Sächsische Staatsregierung, 2010, § 59 Absatz 2).

Die Schulaufsicht hat das Recht, alle schulischen Maßnahmen, die „sich nur geringfügig auf die Sphäre der Grundrechte auswirken und auch sonst keine wesentliche Bedeutung haben“ (Avenarius & Füssel, 2008, S. 55) durch Rechtsverordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften zu regeln. Das bedeutet zum einen, dass allen Akteuren im Bildungssystem die beschlossenen Verfahren zugänglich gemacht und als gefordertes Handeln bzw. „richtiges Handeln“ (vgl. Brüsemeister, 2012, S. 182) deklariert werden. Zum anderen erfolgt durch die Auswahl der im System verbreiteten Verfahren eine Eingrenzung der möglichen Handlungsweisen. Verfahrensweisen werden per Dekret generalisiert und deren Umsetzung wird kontrolliert.

Die Schulaufsicht ist demnach nicht nur ausführender Akteur der bildungspolitischen Vorgaben, sondern übt Herrschaft über die nachgeordneten Einheiten des Systems aus. Dadurch sichert die Bildungsverwaltung die Kontinuität der schulischen Arbeit (vgl. Brüsemeister, 2012, S. 183).

Diese Herrschaft wird durch Gesetze und die davon abgeleiteten Verordnungen und Verwaltungsvorschriften geregelt und im traditionellen Top-down-Steuerungsansatz durch die Schulaufsicht deutlich sichtbar ausgeübt. Das heißt, als Vertreterin der staatlichen Autorität gibt die Schulaufsicht Anweisungen an die Schulen und kontrolliert deren Umsetzung. Dieser bisher favorisierte Ansatz reduzierte Schulen weitgehend auf Steuerungsobjekte ohne eigene Handlungsrationitäten (vgl. Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 23).

Die Forderung nach der Vergleichbarkeit der Schulabschlüsse zwischen den Bundesländern führt zu einer Vereinheitlichung des Schulwesens, von der auch die Schulaufsicht nicht ausgenommen ist. Bundesweite Vergleiche der Befugnisse der Schulaufsichten zeigen weitgehende Übereinstimmungen (vgl. Avenarius & Füssel, 2008, S. 25). Dieser Konformitätsdruck spiegelt sich auch in der Organisation der Schulverwaltungen wider. Das ist nicht verwunderlich, da Organisationsstrukturen nicht nur eine Anpassung an gesellschaftliche Erwartungen darstellen, sondern diese Erwartungen auch widerspiegeln (vgl. Mense-Petermann, 2006, S. 66).

Die „Nach-PISA-Systemreformen“ (Langer, 2012, S. 165) drängen die Schulverwaltungen zunehmend zu einer stärkeren Fokussierung auf eine technische Perspektive der Schule. Insbesondere die mit der Einführung auf Evidenz basierender Steuerungsinstrumente in der Öffentlichkeit geweckten Effizienzerwartungen an schulische Arbeit zwingen die auch die Schulaufsicht, sich mit Qualitätskriterien der schulischen Arbeit und der Messung von Schulleistungen auseinanderzusetzen. In den Schulverwaltungen wurden dazu neue Organisationseinheiten geschaffen, die sich mit dieser Aufgabe befassen.

3.2 Institution Sächsische Bildungsagentur

Die Organisationsforschung unterscheidet zwischen Organisationen in technischen Umwelten und in institutionellen Umwelten.

Organisationen, die in technischen Sektoren operieren, richten ihre Struktur und Institutionen auf die Effizienz und Effektivität ihrer Aufgabenbewältigung aus. In institutionellen Sektoren bestimmen dagegen eher gesellschaftliche Regeln und regulative Anforderungen die Form und Arbeitsweise von Organisationen. Biewer verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff der „institutionalisierten Organisation“ und stellt diesen dem Begriff der „technischen Organisation“ gegenüber. Institutionalisierte Organisationen versuchen „in besonderem Maße sichtbar den in der allgemeinen Gesellschaft gehegten Erfolgserwartungen gerecht zu werden“ (Biewer, 1993, S. V), damit die inneren technischen Abläufe legitimiert werden können.

Die Sächsische Bildungsagentur ist ein Konglomerat aus Elementen beider Sektoren. Sie ist insofern institutionell, als sie eine Non-Profit-Organisation ist und ihre Leistungen nicht für einen öffentlichen Markt

bereitstellt. Sie bezieht ihre Legitimität aus dem in der Landesverfassung (vgl. Sächsische Landeszentrale für politische Bildung, 2005, Artikel 103) und im Schulgesetz (Sächsische Staatsregierung, 2010, Teil 7) festgeschriebenen gesellschaftlichen Kontrollauftrag. Diese Legitimität sichert der Sächsischen Bildungsagentur die zu ihrer Arbeit notwendigen personellen und materiellen Ressourcen. Die technische Seite der Sächsischen Bildungsagentur zeigt sich u. a. in einer klaren, bürokratisch-hierarchischen Struktur der Organisation, in der das Handeln der Organisationsmitglieder durch Verwaltungsvorschriften geregelt ist.

Wie alle dynamischen Systeme können Organisationen die Veränderungen ihrer Umwelt nicht ignorieren, sondern müssen sich anpassen, um handlungsfähig zu bleiben. Werden die für die Funktion der Organisation nötigen Ressourcen zum Großteil von der gesellschaftlichen Umwelt zugeteilt, verstärkt sich dieser Anpassungseffekt (vgl. Mense-Petermann, 2006, S. 66; Luhmann, & Baecker, 2004, S. 66). "Die grundlegenden Diskussionsstände sind jedoch in allen Ländern [der Bundesrepublik, R.S.] die gleichen: Die wachsende Teilautonomie der Schulen wird inzwischen als bildungspolitische Setzung akzeptiert, und damit steht die Anpassung der Schulaufsicht an diese gesellschaftlichen und schulischen Veränderungen in der Diskussion" (Nissen, o.J., S.2).

Biewer führt in diesem Zusammenhang aus, dass es weniger darauf ankomme, perfekte Produktionsverfahren zu verfolgen, sondern „eine Übereinstimmung mit institutionellen Regeln zu erreichen, wobei bestimmte Bereiche von Schule und Schulverwaltung weitestgehend damit befasst sind, Signale zu produzieren, die in einem größeren Umfeld anzeigen, dass die Schulen den gesellschaftlichen Interessen Rechenschaft ablegen“ (Biewer, 1993, S. 110). Darin ist eine Ursache dafür zu sehen, dass sich die Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltungen dem Trend zur Einführung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente nicht verschließen können. So führte der gesellschaftliche Anpassungsdruck u. a. dazu, dass die Bildungsadministrationen der Bundesländer nahezu zeitgleich einheitliche Bildungsmonitorings einführten. Und das, obwohl keine Gewähr besteht, dass die implementierten Test- und Evaluationsverfahren Steuerungswissen generieren, welches die Effizienz der Bildungsverwaltungen erhöht (vgl. Brüsemeister, 2012, S. 191f). Die unhinterfragte Übernahme der neuen Steuerungsinstrumente beruht auf der Tatsache, dass diese in verschiedenen Domänen der gesellschaftlichen Umwelt als rationales Mittel der Zielerreichung gelten (Becker-Ritterspach & Becker-Ritterspach, 2006, S. 104).

Die Schulverwaltungen werden zunehmend als Dienstleister deklariert und somit vergleichbaren privatwirtschaftlichen Unternehmen formal gleichgesetzt. Das heißt für die Akteure der Sächsischen Bildungsagentur u. a., dass ihre Rolle in und von der Öffentlichkeit neu definiert wird und sie sich anderen Maßstäben zur Beurteilung ihrer Arbeit stellen müssen. Wurden die öffentlichen Verwaltungen bislang als Organisationen wahrgenommen, deren bürokratischen Abläufe Rationalität und Effizienz von vornherein garantierten, werden diese Abläufe zunehmend häufiger hinterfragt und Rechenschaft durch die Öffentlichkeit aber auch durch untergeordnete Organisationseinheiten gefordert (vgl. Schleer, 2003, S. 324).

Damit steht die Schulaufsicht vor neuen Herausforderungen. Fraglich ist, ob ein bloßer Wandel der Organisationsstrukturen ausreicht, um diese Herausforderungen zu bewältigen.

3.3 Markante Veränderungen in der Sächsischen Schulaufsicht seit 1990

Seit der politischen Wende 1990 erfolgten mehrfache Umgestaltungen der mittleren bzw. unteren Schulaufsicht im Freistaat Sachsen. Dabei erfolgten die Umstrukturierungen nicht immer unter dem Aspekt der optimalen Gestaltung von Arbeitsabläufen innerhalb der Schulaufsicht, obwohl dies von der Staatsregierung jeweils so deklariert wurde.

3.3.1 Abschaffung der Schulaufsicht der DDR

Mit der Gründung des Freistaates Sachsen am 3. Oktober 1990 änderten sich die politischen Machtverhältnisse grundlegend. Die neue sächsische Staatsregierung stellte sich zunächst drei zentrale Aufgaben (vgl. Sächsischer Landtag, 1994, Plenarprotokoll 1/100, S. 7039):

- den Aufbau der Regierung,
- die Überwindung der Altlasten, sowie
- den Aufbau und die Erneuerung des Landes.

Der politische Machtwechsel wirkte sich anfangs nicht sichtbar auf die Strukturen der mittleren und unteren Schulaufsicht aus, da es dazu noch entsprechender Gesetze bedurfte. Zwar wurden die staatlichen Aufsichten auf Bezirksebene aufgelöst, die unmittelbare Aufsicht über die Polytechnischen Oberschulen bzw. Grundschulen blieb aber weiterhin die Aufgabe der existierenden 54 staatlichen Schulämter auf Kreisebene (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Plenarprotokoll 1/28, S. 1767).

„Diese Sache lief erst einmal lange so weiter, nur mit neuen Leuten. [...] Es war noch dieses Modell aus DDR-Zeiten“ (Proband 31⁷).

Jedes dieser Schulämter wurde von einem Kreisschulrat geleitet, dem je nach Anzahl der zu betreuenden Schulen 9–19 Mitarbeiter zur Seite standen (vgl. Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, 1965, S. 5). Die Schulämter erfüllten weiterhin staatliche und schulträgerische Aufgaben in Personalunion.

Intern fanden grundlegende Änderungen statt. Allen Mitarbeitern der bisherigen Schulaufsicht der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, die im Sinne von Aufsicht tätig gewesen waren, wurde wegen ihres besonderen Treueverhältnisses zur DDR schrittweise gekündigt (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Plenarprotokoll 1/18, S. 1032).

⁷ Der Begriff Proband wurde gewählt, um das Geschlecht der befragten Person zu anonymisieren. Bei Proband 31 handelt es sich um eine Expertin bzw. einen Experten aus der Führungsebene der Bildungsagentur.

„Man hatte ja festgelegt, dass alle Mitarbeiter ... grundsätzlich die Schulaufsicht verlassen mussten, egal ob es Vorwürfe gab aus der Vergangenheit oder nicht. Niemand durfte bleiben“ (Proband 31).

Die letzten Kündigungen wurden im Oktober 1991 wirksam. Die frei werdenden Stellen in der Schulaufsicht wurden öffentlich ausgeschrieben und nach und nach durch Lehrkräfte aus den Schulen, teilweise auch aus anderen Einrichtungen, besetzt (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Plenarprotokoll 1/12, S. 603).

Bei der Umstrukturierung und Einarbeitung der neuen Schulaufsichten halfen Beamte aus den alten Bundesländern, die häufig für eine Übergangszeit aus ihren Ländern abgeordnet waren und nach einer Übergangsphase wieder auf ihre ursprünglichen Stellen zurückgingen.

„... von denen wir wirklich gern gelernt haben, die uns schnell geholfen haben, mit den neuen Rahmenbedingungen fertig zu werden, die gar nicht vorhatten, sich hier zu etablieren, weil sie aus der dritten und vierten Reihe der alten Bundesländer kamen“ (Proband 31).

Die neuen Mitarbeiter der Aufsicht mussten sich rasch in vielfältige Aufgabenbereiche einarbeiten und in kürzester Zeit Verwaltungshandeln internalisieren. So waren u. a. Besetzungsverfahren für die Schulleitungen aller Schulen durchzuführen, da Schulleiterinnen und Schulleitern der ehemaligen DDR pauschal, d. h. ohne Prüfung des Leumunds, gekündigt worden war (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Plenarprotokoll 1/28). Die neu bestellten Schulleitungen mussten verwaltungstechnisch und juristisch angeleitet werden.

Unter der Regie der neu besetzten Schulaufsicht fanden umfangreiche Personalbewegungen in den Schulen, u. a. durch neue Stellenbesetzungen, Abordnungen und Kündigungen, statt. Fortbildungen für Akteure unterschiedlichster Ebenen des Schulsystems waren zu organisieren. Hinzu kamen „große Schulbesuche“, bei denen die Referentinnen und Referenten der Schulaufsicht gemeinsam eine Schule aufsuchten und einen Tag lang hospitierten bzw. zu Gesprächen vor Ort zur Verfügung standen.

„Und wenn wir einen Schulbesuch machten, dann sind auch alle dahin gefahren auf einmal. Da sind vielleicht zwei drei Sachbearbeiter und eine Sekretärin zu Haus geblieben“ (Proband 31).

Nicht zuständig waren die Schulreferentinnen und Schulreferenten für die „Überprüfung der moralischen Integrität der Beschäftigten“ (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Plenarprotokoll 1/18, S. 1030) im Bildungswesen. Zwar waren solche Kommissionen an den Oberschulämtern angesiedelt, ihre Mitglieder waren aber nicht Teil der Schulaufsicht. Diese Kommissionen wurden nach Beendigung der Überprüfungen aufgelöst.

„Aber eines ist noch einmal festzuhalten, es war wirklich getrennt. Es gab die Schulaufsicht und diese Kommission machte ihre Arbeit und stellte sie auch ein, als sie fertig war“ (Proband 31).

3.3.2 Bildung von Oberschulämtern 1991

Ein erstes für die Öffentlichkeit sichtbares Zeichen für die Umstrukturierung der Schulaufsicht war die vorläufige Einrichtung einer mittleren Aufsichtsbehörde in Form von drei Oberschulämtern zum 01.01.1991.

Dadurch wurden die bis dahin faktisch operativ selbstständigen Schulämter einer zentralistischen Zwischenbehörde untergeordnet. Die Oberschulämter hatten ihre Standorte in Chemnitz, Dresden und Leipzig. Ihre regionalen Zuständigkeiten entsprachen denen der gleichnamigen drei sächsischen Regierungsbezirke.

Mit der Schaffung der Oberschulämter kam es zur Trennung der bis dahin einheitlichen Schulaufsicht⁸. Die Aufgaben der Schulträger wurden an die Kommunen abgegeben, die staatliche Aufsicht im eigentlichen Sinn verblieb bei den Oberschul- und Schulämtern. Die Oberschulämter waren dem Staatsministerium für Kultus direkt unterstellt und führten ihrerseits die Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht über die ihnen zugeordneten staatlichen Schulämter sowie über die Erweiterten Oberschulen (ab 1992 Gymnasien) und beruflichen Schulen. Die Aufsicht über die Polytechnischen Oberschulen (ab 1992 Mittelschulen) und die Grundschulen wurde vor Ort durch die staatlichen Schulämter ausgeübt. Im Juni 1991 bestätigte der Sächsische Landtag diese nach dem Vorbild des Partnerbundeslandes Baden-Württemberg gestaltete Aufsichtsstruktur per 01.07.1991.

Es gab auch Widerspruch gegen diese zentralistische Form der Schulaufsicht. So forderte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Auflösung der Oberschulämter im Freistaat Sachsen (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Drucksache 1/250). Als Begründung wurde angegeben, dass die staatlichen Schulämter auf Kreisebene effizienter und kostensparender in der Lage wären, die regionalen Probleme vor Ort zu bearbeiten.

Weiterhin wurden Oberschulämter als unsinnig bezeichnet, da die sich abzeichnende Zweigliedrigkeit des sächsischen Schulsystems (mit Mittelschule und Gymnasium) eine mittlere Aufsichtsbehörde, die vor allem Personalverwaltung und Stellenbewirtschaftung ausübte, überflüssig mache. Zudem wurde ein Kompetenzgerangel zwischen den staatlichen Schulämtern und den Oberschulämtern befürchtet (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Drucksache 1/250).

Neben diesen organisationspraktischen Einwänden gab es auch ein parlamentarisches Problem: Die Einrichtung der Oberschulämter erfolgte durch die Staatsregierung ohne parlamentarische Legitimation. Bis zum 01.07.1991 gab es für den Sächsischen Landtag keine Möglichkeit, die Tätigkeit der Oberschulämter zu kontrollieren. Aus diesem Grund wurde die Einrichtung der Oberschulämter auch von anderen Oppositionsfraktionen kritisch gesehen (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Plenarprotokoll 1/18, S. 1034–1036). Auch bei der späteren Reduzierung der staatlichen Schulämter von 54 auf 20 Schulämter verfuhr die damalige Staatsregierung ähnlich (vgl. Sächsischer Landtag, 1991, Plenarprotokoll 1/28, S. 1767).

⁸ Gemeint ist damit die Erfüllung von schulaufsichtlichen und schulträgerischen Aufgaben durch eine einzige Behörde.

Trotz dieser Widersprüche hatte sich jedoch die dreigliedrige sächsische Schulaufsicht nach dem Abschluss der ersten Legislaturperiode in juristischer und verwaltungsorganisatorischer Sicht in Sachsen etabliert und bewährt (vgl. Sächsischer Landtag, 1994, Plenarprotokoll 1/100, S. 7039).

3.3.3 Umbildung zu Regionalschulämtern 1999

Am 04.02.1998 brachte die Sächsische Staatsregierung einen Gesetzesentwurf mit dem Titel „Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen“ in den Sächsischen Landtag ein (vgl. Sächsischer Landtag, 1998, Drucksache 2/8007). Schwerpunkt dieses Gesetzesentwurfs bildete die erneute Umstrukturierung der Schulaufsicht. Diese Umstrukturierung beendete die nie zu Ende geführte parlamentarische Debatte um die Existenzberechtigung der Oberschulämter (vgl. Sächsischer Landtag, Plenarprotokoll, 1994, 1/100, S. 1034–1037).

Zusätzlich dürften die Ergebnisse eines unveröffentlichten Gutachtens (vgl. Sächsischer Landtag, 1998, Drucksache 2/8007) der Unternehmensberatung Kienbaum „Untersuchung der Verwaltungs- und Personalstruktur des Staatsministeriums für Kultus“ die Pläne zur Umstrukturierung der Schulaufsicht vorangetrieben haben (vgl. Sächsischer Landtag, 1998, Drucksache 2/8007, C). Die In-Auftrag-Gabe dieses Gutachtens ist ein Indiz dafür, dass auch die Staatsregierung Zweifel an der Effizienz der implementierten dreigliedrigen Schulaufsicht hegte. Teilveröffentlichungen des Gutachtens in wissenschaftlichen Werken (vgl. u. a. Bank, 2009, S. 276), die allerdings nur allgemeine Trends darstellen, führen aus, dass eine zweigliedrige Schulaufsicht, bestehend aus dem Ministerium und einer unteren Schulaufsichtsbehörde, für das sächsische Schulsystem effizienter arbeiten würde. Gleichzeitig wurde empfohlen, spezielle Aufgaben an bestimmten Standorten zu konzentrieren (Zentralisierungseffekte von Aufgaben). Parallel dazu sollten die Befugnisse der Schulleiter sukzessive erweitert werden, was allerdings nichts anderes bedeutete, als ehemals schulaufsichtliche Aufgaben an die Schule zu verlagern (z. B. Übertragung von Sanktionsbefugnissen gegenüber den Lehrkräften).

In ihrem Gesetzentwurf argumentierte die Staatsregierung: Ziel sei es „... durch Straffung und Konzentration der Verfahrenswege und Optimierung des Personaleinsatzes die Qualität der Schulaufsicht zu steigern“ (Sächsischer Landtag, 1998, Drucksache 2/8007, A). Die Umstrukturierung sollte u. a. Entscheidungswege verkürzen, Zuständigkeiten vereinfachen und Doppelbearbeitungen vermeiden (ebd.).

Eine zweite Argumentation griff die zurückgehenden Schülerzahlen auf und führte aus, dass parallel dazu auch die Schulaufsichtsbehörden entsprechend der Schüler-Lehrer-Relation verkleinert werden müssten. Kleine Einheiten von z. T. 2–4 Mitarbeitern pro Haus könnten nicht mehr wirtschaftlich geführt werden. Da die behördeninternen Verwaltungsaufgaben aber den gleichen Umfang behielten, würde das Personal dieser Kleinstbehörden die Fachaufgaben der Schulaufsicht vor Ort nur noch ungenügend erledigen können. Die Folge war die Auflösung der noch existierenden 20 Schulämter.

„Regionalschulamt war dann die große Veränderung, also dass es keine staatlichen Schulämter mehr gab. Das heißt, die Schulaufsicht vor Ort für Grundschule und Mittelschule hörte auf“ (Proband 31).

Ein drittes Argument bezog sich auf die Kosteneinsparungen, die aus der Reduzierung von Schulaufsichtspersonal und dem Wegfall von Betriebskosten für die angemieteten Immobilien erwartet wurden (vgl. Sächsischer Landtag, 1998, Drucksache 2/8007, D).

Am 01.01.1999 nahmen die fünf neu gebildeten Regionalschulämter als untere Schulaufsichtsbehörde ihre Tätigkeit auf. Als Standorte der Regionalschulämter wurden Dresden, Leipzig, Chemnitz, Bautzen und Zwickau per Rechtsverordnung der Staatsregierung festgelegt (vgl. Sächsischer Landtag, 1998, Drucksache 2/8007, B1). Innerhalb der Regionalschulämter wurde an der schulartspezifischen Aufsicht festgehalten, d. h., jede Schulform wurde durch ein eigenes Referat betreut.

Mit der Bildung der Regionalschulämter zog sich die Schulaufsicht weiter von ihren „Kunden“, den Schulen, zurück. Waren vorher noch 20 Schulämter bzw. drei Oberschulämter für die Belange der Schulen zuständig, reduzierte sich die Zahl der Anlaufstellen der schulischen Akteure auf fünf. Für Eltern und Lehrkräfte wurde es schwieriger, ihre Probleme unmittelbar und zeitnah dem zuständigen Referenten vorzutragen.

„Die Eltern, die irgendetwas von der Behörde wollten, hatten den weiten Weg. Die zuständigen Schulreferenten waren nicht mehr vor Ort in X, um dort ringsum die Schulen zu betreuen, sondern die saßen auch in Y⁹, sodass die Fahrwege länger wurden“ (Proband 31).

Damit verlängerten sich auch Entscheidungsprozesse, die strikte Einhaltung des Dienstweges innerhalb des Systems wurde zwingend erforderlich. Absprachen „vor Ort“ wurden die Ausnahme.

Eine Aufgabe, die umfangreiche Verwaltungsressourcen der Regionalschulämter band, war die Regelung der Personalströme. Erschwert wurde diese Aufgabe durch die zunehmende Individualisierung der Arbeitszeiten der Lehrkräfte durch Teilzeitmodelle. Aus dem Vorliegen unterschiedlicher Zahlen zur Anzahl der Unterricht haltenden Lehrkräfte im Staatsministerium, in den Regionalschulämtern und bei den Personalvertretungen ergaben sich zwischen diesen Organisationen Irritationen, die sich nachteilig auf die Organisation der Unterrichtsversorgung auswirkten.

„Es gab damals noch nicht einmal gesicherte Zahlen, obwohl die hätten existieren müssen. Man fand sich dann immer wieder im Widerstreit, in Verhandlungen mit den Gewerkschaften, die andere Zahlen auf den Tisch legten als das Ministerium hatte“ (Proband 31).

Dieses Problem verschärfte sich in dem Maße, wie sich die Anzahl der Lehrkräfte, u. a. durch Altersteilzeit bzw. das Ausscheiden aus dem Schuldienst, verringerte.

⁹ X und Y stehen synonym für die genannten Städte.

Mit der räumlichen Entfernung der zuständigen Schulreferentinnen und Schulreferenten von den Schulen entwickelte sich eine Verwaltungsaufsicht, die ihre Informationen zunehmend aus Statistiken bezog bzw. Kontakte verstärkt über Telekommunikation pflegte. Dies widersprach dem expliziten Auftrag der Staatsregierung an die Schulaufsicht, die Beratungsfunktion der Schulen im Sinne eines Controllings als eine neue wesentliche Aufgabe der Schulaufsicht zu implementieren (vgl. Sächsischer Landtag, 1998, Drucksache 2/8007, B; Sächsischer Landtag, 2003, Drucksache 3/8771, § 58, a).

Mit der Bestellung von Fachberatern als Unterstützer der Schulaufsicht sollte dem Rückzug aus den Regionen zumindest in fachlicher Hinsicht begegnet werden. Dazu wurden entsprechende Funktionsstellen geschaffen und öffentlich ausgeschrieben. Auf diese Stellen konnten sich alle Lehrkräfte bewerben, die zu dieser Zeit im sächsischen Schuldienst unbefristet eingestellt waren (vgl. SMK, 1997, Amtsblatt, 1/1997, S. 4f). Die Hauptaufgabe dieser Fachberater besteht bis heute darin, die Lehrer an den Schulen aber auch die Schulaufsicht fachspezifisch und konzeptionell zu beraten.

„Schulreferenten haben ja überhaupt keinen Unterricht gegeben von Anfang an, waren ja nur noch Behördenmitarbeiter und da waren dann 15 Jahre, 18 Jahre um. (...) Da waren die Fachberater wirklich eine gute Sache, ein fantastisches Unterstützungssystem“ (Proband 31).

Darüber hinaus sollten Fachberater Teilaufgaben erfüllen, welche bisher in der Verantwortung der Schulaufsicht lagen (u. a. die Mitwirkung bei der Erstellung dienstlicher Beurteilungen, Durchführung von bis zu zehn Unterrichtsbeobachtungen im Schuljahr). Sie wurden und werden jeweils durch Referentinnen bzw. Referenten der Schulaufsicht schulart- und fachspezifisch betreut bzw. angeleitet. Die Fachberater sind somit ein schulaufsichtliches Bindeglied zwischen der Sächsischen Bildungsagentur und den Schulen.

3.3.4 Schaffung der Sächsischen Bildungsagentur 2007

Für die meisten Mitarbeiter der fünf Regionalschulämter kam die erneute Umstrukturierung der unteren Schulaufsicht im Jahr 2007 überraschend.

„Und da kommen wir auch an den entscheidenden Schnittpunkt oder die Scheidestelle, die sich mir auch nicht logisch erschließt, warum das so sein muss. Die Regionalschulämter haben gearbeitet, (...)“ (Proband 31).

Selbst die Sächsische Staatsregierung stellte in ihrem Gesetzesentwurf zur erneuten Umstrukturierung fest, dass die fünf Regionalschulämter „leistungsstarke Planungs- und Verwaltungseinheiten [bildeten, R.S.], die sich in der Praxis bewährt haben“ (Sächsischer Landtag, 2007, Drucksache 4/6175, S. 78). Gleichzeitig wurde betont, dass mit der bestehenden zweistufigen Schulaufsicht eine effiziente und effektive Verwaltungsstruktur geschaffen worden sei.

Die erneute Umstrukturierung der unteren Schulaufsichtsbehörde wurde in das Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2007 und 2008 im Freistaat Sachsen (vgl. Sächsischer Landtag, 2007,

Drucksache 4/ 6175) eingebettet. Die Einbettung in ein Haushaltsgesetz lässt darauf schließen, dass mit der Umstrukturierung zusätzliche Mittel eingespart und Synergieeffekte genutzt werden sollten. Die Staatsregierung wollte von 2007 bis 2010 im Bereich der unteren Schulaufsicht und des Sächsischen Bildungsinstituts 132 Personalstellen abbauen. Die eingesparten Personalkosten wurden auf 6,6 Mio. Euro pro Jahr ab dem Jahr 2010 beziffert (vgl. Sächsischer Landtag, 2007, Drucksache 4/7582, S. 2). Das Sächsische Staatsministerium führte hinsichtlich der Umstrukturierung folgende Ziele an (vgl. Sächsischer Landtag, 2007, Drucksache 4/7582, S. 2–3):

- die Reduzierung der Anzahl von Schnittstellen zwischen Behörden und Verwaltungsebenen,
- die Schaffung klarer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Behörden,
- einen weiteren Stellenabbau in der unteren Schulaufsicht bei gleichzeitiger Gewährleistung der Aufgabenerfüllung in hoher Qualität.

Das Staatsministerium argumentierte, dass mit der Zusammenführung der fünf Regionalschulämter und der Staatlichen Seminare für Lehrerbildung in der Sächsischen Bildungsagentur eine personalstarke Behörde gegeben sei, die „sowohl quantitativ als auch qualitativ in der Lage ist, flexibel auf die aktuellen Erfordernisse zu reagieren“ (ebd., S. 2). Durch die Wahrnehmung von Aufgaben der Qualitätsentwicklung, der Qualitätssicherung und des Controllings werde die Schulaufsicht in die Lage versetzt, ihrem Beratungsauftrag gegenüber den Schulen besser gerecht werden. Die Bündelung der Verwaltungsaufgaben in der Zentrale in Chemnitz sollte die Fachabteilungen der Regionalstellen entlasten, damit diese sich stärker der inhaltlichen Facharbeit zuwenden konnten (vgl. Sächsischer Landtag, 2007, Drucksache 4/7582, S. 2).

Die neue Struktur der unteren Schulaufsicht betraf die Zusammenarbeit mit den Schulen nicht unmittelbar, da die Grundstruktur der alten Regionalschulämter erhalten blieb. Ein Indiz dafür, dass die Grundstruktur erhalten blieb ist die Tatsache, dass im Schulgesetz in den entsprechenden Paragraphen lediglich das Wort „Regionalschulämter“ durch die „Sächsische Bildungsagentur“ ersetzt wurde (vgl. lexsoft, 2007). Die für die Schulen zuständigen Referate in den neuen ‚alten‘ Regionalstellen waren auch weiter die Ansprechpartner der Schulen. Die neu gebildeten Abteilungen zur Qualitätssicherung fassten nur schon existente Referate (z. B. Zentrale Dienste; Beratung und Unterstützung) unter neuem ‚Etikett‘ zusammen.

Wirklich neu waren die Schaffung einer Zentralstelle mit Sitz in Chemnitz und die Umbenennung der unteren Schulaufsicht zur Bildungsagentur.

3.3.4.1 Schaffung einer Zentralstelle in Chemnitz

Die staatliche Schulaufsicht in Sachsen besteht bis heute (Stand Januar 2017) aus dem Staatsministerium für Kultus als oberste Aufsichtsbehörde und der Sächsischen Bildungsagentur als unterer Aufsichtsbehörde (vgl. Sächsische Staatsregierung, 2010, § 59 Absatz 1). Beide Institutionen verfolgen neben den gemeinsamen

Zielen (Sicherung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages) auch spezifische Ziele (z. B. Rekrutierung von Personal, Sicherung des Einflusses auf Entscheidungen), die dem Erhalt der eigenen Organisation dienen (vgl. Luhmann & Becker, 2004). Konflikte zwischen den beiden Institutionen sind damit vorprogrammiert.

Mit ihren regionalen und verwaltungsfachlichen Kompetenzen hinsichtlich der Umsetzbarkeit bildungspolitischer Vorgaben waren die bis fünf Regionalschulämter ein ernst zu nehmendes Macht-Gegengewicht zum Staatsministerium. Trotz der anzunehmenden regionalen Sonderinteressen der einzelnen Regionalschulämter dürften sich die Regionalschulämter in grundlegenden Fragen ähnliche Positionen erarbeitet und gegenüber dem Staatsministerium für Kultus vertreten haben. Somit entstand bei kontroversen Auffassungen die Situation, dass sich die oberste Aufsichtsbehörde gegenüber fünf Häusern aus den Regionen behaupten musste. Das verkomplizierte zum Teil Entscheidungsprozesse und führte auch zu Kompetenzstreitigkeiten.

„Man darf ja nicht vergessen, wenn dort ein Direktor eines Regionalschulamtes saß, dann hat der eine Riesenregion vertreten. (...) Diese fünf [Regionalschulamtsdirektoren, R.S.] haben das immer wieder geschafft, sich zu einigen, miteinander zu reden und vernetzt zu sein. Rauszufiltern, was ist wichtig, was ist weniger wichtig. Und das war dem Ministerium sicher nicht so angenehm, weil das eben dazu geführt hat, dass die Zielstellung, die man selbst hatte, so leicht nicht umzusetzen war“ (Proband 31).

Hinzu kam, dass die Expertise über die zu besprechenden Sachverhalte häufig auf Seiten der Regionalschulämter lag.

„... weil die fünf Personen, die aus den fünf Regionen kamen natürlich auch eine gewisse Stimmenmehrheit darstellten in bestimmten Themen, denen sich dann ein einzelner Abteilungsleiter [des Ministeriums, R.S.] mit seinen Vorstellungen gegenüber sah und feststellte, dass er weniger wusste als die fünf“ (Proband 31).

Durch die Schaffung einer Zentralstelle der Sächsischen Bildungsagentur mit Sitz in Chemnitz wurde die Zahl der Vertreter der unteren Schulaufsicht in den Beschlussrunden im Staatsministerium, die sich aus Vertretern des Staatsministeriums für Kultus, einem Vertreter des Bildungsinstitutes und je einem Vertreter der fünf Regionalschulämter zusammensetzte, von fünf auf einen reduziert. Damit wurde, neben dem personellen Gewicht der unteren Schulaufsicht, auch die regionale Vielfalt im Diskurs mit dem Staatsministerium eingeschränkt.

„Also hier ist aus meiner Sicht die Absicht des Ministeriums voll aufgegangen. Man hat nur noch einen Ansprechpartner, der die Schulaufsicht vertrat, dann noch ein Vertreter des SBI“ (Proband 31).

Hinzu kam, dass den beiden nachgeordneten Institutionen (SBA und SBI) seitens des Ministeriums Aufgaben übertragen wurden, die jeweils die Interessen der anderen Institution beeinträchtigten. Damit wurde dafür gesorgt, dass zwischen beiden Institutionen eine Distanz entstand.

„... das SBI braucht ja ständig Personal, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Die Aufgaben, die man ihnen in das Pflichtenheft geschrieben hat, müssen ja gemacht werden. Und auf der anderen Seite eine Schulaufsichtsbehörde, die zwar Lehrer hat, aber zu wenige und deshalb keine hergeben kann. Also mussten sich die beiden Chefs ja in die Wolle kriegen. Und das ist ja das Beste. Teile und herrsche, ..., hat auch in diesem Fall funktioniert“ (Proband 31).

Die Schaffung dieser Zentralstelle veränderte auch das Verwaltungshandeln zwischen dem Ministerium für Kultus und der unteren Schulaufsichtsbehörde. Konnten bisher die fünf Regionalschulämter jeweils noch als einzelnes Haus direkt mit dem Ministerium kommunizieren, erfolgte die Kommunikation jetzt weitgehend über die Zentralstelle in Chemnitz. Diese bildete einen „Flaschenhals“ in der Kommunikation mit dem Ministerium.

„Jedes Schriftstück musste vom Ministerium nach Chemnitz. Chemnitz hat es in die Stellen verteilt. Also sowohl in das eigene Haus als auch in die vier anderen Häuser. Jedes Schriftstück, was in den vier Häusern entstand und ins Ministerium sollte, musste gebündelt an das Ministerium“ (Proband 31).

Diese Form der Kommunikation mit dem Ministerium erforderte zusätzliche Abstimmungsprozesse zwischen den fünf Häusern. Gleichzeitig führten die neuen Kommunikationswege zu dem nachteiligen Effekt, dass Mitarbeiter der Regionalstelle Chemnitz auch für die Zentralstelle arbeiteten. Negative Folgen dieser Änderung waren u. a. längere Bearbeitungszeiten sowie eine Überlastung der Mitarbeiter der Zentralstelle.

„Mit einem Ministerium zu kommunizieren bekam automatisch eine Laufzeit von plus 14 Tagen. Das war die Zeit, um es dahin zu schicken. Bis in Chemnitz überhaupt einer Zeit hatte, das Stück anzufassen und wenigstens einzutüten, um es weiterzuschicken“ (Proband 31).

3.3.4.2 Umbenennung in eine Agentur

Die Umbenennung der unteren Schulaufsicht in eine Agentur zeigt Parallelen zu einer Empfehlung der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Diese schlug vor, die Arbeitsämter in „Agentur für Arbeit“ umzubenennen. Die Arbeitsämter hatten zu dieser Zeit den Ruf, unflexibel auf die Interessen der Arbeitssuchenden und die personalsuchenden Firmen zu reagieren, also genau derjenigen, für die diese Einrichtung geschaffen wurde und die mit ihren Pflichtbeiträgen die Arbeit der Behörde finanzieren. Die Kommission sah es deshalb als bedeutsam an, die Neuregelungen am Arbeitsmarkt auch durch ein neues ‚Etikett‘ zu verdeutlichen. Die Umbenennung sollte einen Imagewechsel in der Öffentlichkeit aber auch innerhalb der Verwaltung bewirken (vgl. infas 2004, S. 5–7).

Die Umbenennung der unteren Schulaufsicht vom „Schulamt“ zur „Bildungsagentur“ kann als ein Indiz dafür gelten, dass der Paradigmenwechsel von einer Eingriffs- und Kontrollaufsicht zu einer Beratungsaufsicht in die Öffentlichkeit und auch in das System selbst transportiert werden soll. Der Begriff Agentur verspricht Dienstleistungen im Interesse der Kunden. Die Kunden sind „alle an Schule Beteiligten“ (vgl. SBA, 2011, S. 1).

Als ein Dienstleister stellt sich die Sächsische Bildungsagentur auch in ihren Öffentlichkeitsauftritten dar. So heißt es zum Beispiel: „Schule muss sich ständig weiterentwickeln, um auf der Höhe der Zeit zu sein und die hohen Erwartungen, die man heute in einer Wissensgesellschaft an Bildung und Erziehung stellt, zu erfüllen. Unterstützung und Service leistet dabei die dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus und Sport nachgeordnete Schulaufsichtsbehörde, die Sächsische Bildungsagentur (SBA), mit Sitz in Chemnitz“ (vgl. SBA, 2011, S. 1). Auch in ihrem Leitbild präsentiert sich die Schulaufsicht als „Dienstleister und Impulsgeber“ (vgl. SMK, 2008 b) für die schulische Arbeit.

„... der neue Begriff wurde ja dann erfunden, weg vom Amt, wir wurden ja dann auch Agentur, das war ja damals die hohe Zeit, die Mode der Agentur. Wir wurden also die Agentur. Die Agentur hatte ihren Firmensitz sozusagen in Chemnitz“ (Proband 31).

Allerdings erwuchsen der Sächsischen Bildungsagentur aus der Umbenennung keine neuen gesetzlichen Vollmachten bzw. Ressourcen. Hinzu kam, dass die Umbenennung der unteren Schulaufsicht zu einer Agentur das zu erfüllende Aufgabenspektrum nicht veränderte. Auch wenn die Beratung zum Schwerpunkt der schulaufsichtlichen Tätigkeit deklariert wurde, blieben die bisherigen Verwaltungsvorgänge bestehen. Insofern besteht die Gefahr, dass die untere Schulaufsicht zusätzliche Aufgaben erfüllen muss, was bei gleichzeitigem Stellenabbau (vgl. Sächsischer Landtag, 2007, Drucksache 4/7582) kaum noch zu bewältigen sein dürfte.

Als problematisch könnte sich auch erweisen, dass in Deutschland staatliches Handeln aus der Tradition heraus durch Ämter erfolgt, wodurch diese ein entsprechend höheres Ansehen in der Bevölkerung genießen. Die Umbenennung in eine Agentur birgt Risiken bezüglich der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Agenturen sind in der Regel Dienstleistungsunternehmen (z. B. Werbeagenturen), bei denen die Kunden ihren Wünschen entsprechende Leistungen erhalten bzw. bei Nichterhalt einen anderen Anbieter aufsuchen. Mit dem Begriff wird demnach eine Serviceleistung bzw. Freiheit der Wahl des Anbieters suggeriert, welche im staatlich reglementierten Sektor kaum zu gewährleisten ist.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sowohl die Schaffung einer Zentralstelle in Chemnitz sowie die Umbenennung in eine Agentur, aus Sicht der unteren Schulaufsichtsbehörde kritisch einzuschätzen waren.

„Diese Struktur war natürlich für die Art und Weise, wie man Schulaufsicht macht, völlig tödlich“ (Proband 31).

Dagegen ergaben sich für das Staatsministerium für Kultus durch die Schaffung der neuen Verwaltungsebene mehrere Vorteile (vgl. Sächsische Staatsregierung, 2012 a, S. 40):

- Die Zahl der direkten Anfragen der Regionalstellen im Ministerium sank, da die Anfragen bzw. zu bearbeitenden Themen durch die Zentralstelle in Chemnitz vorsortiert wurden.
- In den Aushandlungsrunden im Ministerium sprach ein Vertreter der unteren Schulaufsichtsbehörde stellvertretend für alle fünf Regionalstellen.
- Entscheidungsprozesse wurden verkürzt.
- Die Verpflichtungen zum Stellenabbau im Bereich des Staatsministeriums für Kultus wurden erfüllt.

3.3.5 Umgestaltung der Sächsischen Bildungsagentur 2011

Durch den Organisationserlass zur Struktur der Sächsischen Bildungsagentur vom 01.07.2011 (vgl. Sächsischer Landtag, 2011, Drucksache, 5/6244) erfolgte die vorerst letzte Umstrukturierung der Sächsischen Bildungsagentur. Die Zentralstelle in Chemnitz wurde auf ein Direktorium reduziert, die frei gewordenen personellen Ressourcen wurden wieder den Regionalstellen zugeordnet. Aufgaben, wie die Verwaltungs- und Rechtsangelegenheiten, die Planung, Statistik und Organisation wurden in den Regionalstellen Chemnitz, Dresden und Leipzig zentralisiert. Diese Regionalstellen gliedern sich jeweils in Abteilungen mit den entsprechenden Referaten. In den Universitätsstädten Dresden und Leipzig gibt es noch je eine Abteilung, die für die Lehrerbildung und die Lehramtsprüfungen zuständig ist. Die Regionalstellen Bautzen und Zwickau bestehen dagegen aus Referaten, welche für die Betreuung der Schulen bzw. der Lehrkräfte in der jeweiligen Region erforderlich sind (s. Anhang: Organigramm der SBA).

Die Staatsregierung begründete die erneute Strukturveränderung mit der „Optimierung der Geschäftsprozesse in den einzelnen Regionalstellen, zwischen den Regionalstellen der SBA, zwischen den Regionalstellen der SBA und dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus und Sport und zwischen den Regionalstellen und den Schulen“ (Sächsischer Landtag, Drucksache 5/6244, 2011, S. 1). Die jetzige Organisationsstruktur ähnelt wieder der Struktur der Regionalschulämter von 1999. Den Regionalstellen wurde wieder mehr Entscheidungsfreiheit für ihre Regionen übertragen, die Kommunikation zwischen den Regionalstellen der SBA und dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus erleichtert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass alle erfolgten Umstrukturierungen der unteren sächsischen Schulaufsicht seit 1999 durch folgende Punkte gekennzeichnet sind:

- einer zunehmenden Zentralisierung gepaart mit dem Rückzug aus den Regionen,
- Personalabbau bei gleichbleibender Aufgabenerfüllung,
- einer Verstärkung der Außendarstellung als Dienstleister,

- der Übernahme datenbasierter Steuerungsinstrumente.

Insbesondere der letzte Punkt ändert das Aufgabenfeld für die Schulreferentinnen und Schulreferenten. Neben den traditionellen Aufgaben der Schulverwaltung sind sie als Expertinnen und Experten für datenbasierte Entwicklungsprozesse an ihren Schulen gefordert.

3.4 Schulreferentinnen und Schulreferenten der Sächsischen Bildungsagentur

Die Schulreferentinnen und Schulreferenten sind das „Gesicht“ der Schulaufsicht gegenüber den Schulen. Schulreferentinnen und Schulreferenten sind die „Experten aller von ihm betreuten Schulen“ (SMK, 2001, S. 40) und bereiten alle diese Schulen betreffenden Entscheidungen und Maßnahmen vor. Ihre Hauptansprechpartner sind die Schulleitungen. Sie üben die Dienst- und Fachaufsicht über eine bestimmte Anzahl von Schulen einer Schulform aus. Das beinhaltet die Aufsicht über die innere Ordnung der Schulen und die Regelung von Personalangelegenheiten. Im Rahmen ihrer Fachaufsicht prüfen und kontrollieren die Schulreferentinnen und Schulreferenten die Umsetzung des pädagogischen Auftrags an den Schulen (ebd.).

3.4.1 Rahmenbedingungen der Arbeit von Schulreferentinnen und Schulreferenten

Innerhalb der Schulverwaltung bilden die Schulreferentinnen und Schulreferenten die untere Verwaltungsebene. Als Mitglieder einer hierarchisch strukturierten Behörde sind sie ihren direkten Vorgesetzten gegenüber weisungsgebunden, wodurch ihr Gestaltungsspielraum bzw. ihre Handlungsfreiheitsgrade begrenzt werden (vgl. Lohmann & Schillig, 2003, S. 340).

Diese Hierarchie wirkt bis in die Arbeit mit den Schulen. Einerseits sind die Schulreferentinnen und Schulreferenten angehalten, im Sinne einer dialogischen Schulaufsicht symmetrische Beratungen durchzuführen und eine Verständigung mit den Schulen herbeizuführen. Andererseits sind sie auch verpflichtet, die Weisungen ihrer Behörde gegenüber den Schulen durchzusetzen. Die Schulreferentinnen und Schulreferenten bilden somit eine Schnittstelle, an der die Top-down- und die Bottom-up-Konzepte zusammenlaufen (vgl. Kolb, 2010, S. 9).

Um die geforderte Beraterrolle auszufüllen, bedarf es neben der Expertise vor allem einer vertrauensvollen Beziehung zwischen den Schulreferentinnen/Schulreferenten und den Akteuren an den betreuten Schulen. Um solche Beziehungen aufzubauen und zu pflegen, sind Zeit und personelle Kontinuität nötig. Das heißt, die handelnden Personen auf beiden Seiten dürfen nicht ständig wechseln bzw. ausgetauscht werden. Diese Kontinuität ist zum Teil gefährdet. Zum einen dadurch, dass viele Schulreferentinnen und Schulreferenten jeweils nur für ein Jahr an die Sächsische Bildungsagentur abgeordnet werden. Sie sind SchulleiterInnen, FachberaterInnen oder LehrerInnen, die aus den Schulen abgezogen und in der Schulaufsicht eingesetzt werden. Auch wenn in der Regel eine mindestens dreijährige Ausübung der Tätigkeit in der Funktion angestrebt wird, erfolgen die Abordnungen jeweils vom 01.08. eines Jahres bis zum 30.07. des

Folgejahres. Seitens der Schulreferentinnen und Schulreferenten ist damit zumindest formal nicht klar, ob sie im nächsten Jahr noch in der Schulaufsicht tätig sein werden.

„... aber bei den Schulreferenten gibt es z. T. nur noch einmal einen in ganz Sachsen, der einen Arbeitsvertrag mit der Behörde hat. Alle anderen sind abgeordnet, in unterschiedlicher Länge und vor allem auch mit unterschiedlichem Wissen und unterschiedlicher Qualität. Und wenn dort ständig Personal wechselt, geht ganz Wesentliches und Wichtiges verloren. Die wissen es einfach nicht, weil sie aus der Schulstube kommen und natürlich keine Ahnung haben, wie alles zusammenhängt, wie die Zahnräder ineinanderpassen“ (Proband 31).

Auch wenn eine solche Abordnungspraxis haushaltstechnisch Sinn macht, da Mittel eingespart werden und Personal flexibel einsetzbar bleibt, für die Zielvereinbarungsprozesse ist sie kontraproduktiv.

Zum anderen wirkt sich nachteilig aus, dass die Anzahl der Schulreferentinnen und Schulreferenten sehr knapp bemessen ist. Personelle Ausfälle, z. B. durch Krankheit, können in der Regel nicht kompensiert werden, da es keine adäquate Vertretung gibt. Die entsprechenden Schulen werden in solchen Fällen von den verbleibenden Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten betreut, d. h. die Schulen erhalten neue Ansprechpartner in der Schulaufsicht. Gleichzeitig steigt das Arbeitspensum der verbleibenden Referentinnen und Referenten.

Ein weiterer Aspekt ihrer Arbeit: Es gibt keine entsprechenden Ausbildungsgänge für die Stellen der Schulreferentinnen und Schulreferenten. Es werden als geeignet erscheinende Personen im System angesprochen, ob sie an einer solchen Tätigkeit interessiert sind. Eine gezielte Schulung bzw. Ausbildung erfolgt jedoch nur in den seltensten Fällen. Viel häufiger wird nach dem Prinzip „Learning on the job“ (vgl. Lohmann & Schillig, 2003, S. 341) verfahren.

Für abgeordnete Lehrerinnen und Lehrer, die als Schulreferentinnen und Schulreferenten arbeiten, kommt ein weiteres Problem hinzu: Sie geraten in eine „hierarchische Schieflage“ (vgl. Weitzel, 2003, S. 334) gegenüber den Schulleiterinnen bzw. Schulleitern. Sie sind zwar gegenüber den Schulleiterinnen und Schulleitern weisungsbefugt, stehen aber in der Besoldung unter diesen und sind nicht verbeamtet. Diese Schieflage kann unter Umständen zu einem Verlust von Glaubwürdigkeit bzw. Autorität führen (vgl. Weitzel, 2003, S. 334/335).

3.4.2 Arbeitsschwerpunkte von Schulreferentinnen und Schulreferenten

Über die Arbeit der Schulaufsicht bzw. der dort arbeitenden Mitarbeiter besteht sowohl in der Öffentlichkeit als auch an den Schulen weitgehende Unkenntnis. Häufig wird das Bild einer unflexiblen Behörde gezeichnet, in der eine riesige Bürokratie herrscht. Dies ist u. a. der unklaren Aufgabenbeschreibung der schulaufsichtlichen Tätigkeiten geschuldet (vgl. Weitzel, 2003, S. 323). Weitzel konstatiert, dass es innerhalb der deutschen Schulverwaltungen kein klares Berufsbild der Schulaufsicht existiert. Weder sind Aufgabenfelder abgegrenzt, noch gibt es klare Arbeitsplatzbeschreibungen (ebd.).

Ähnlich äußern sich Lohmann und Schillig (vgl. Lohmann & Schillig, 2003, S. 340). Sie merken an, dass ein unklares Berufsbild in einer Zeit, in der für die meisten Berufsgruppen detaillierte Arbeitsbeschreibungen vorliegen, befremdlich wirke. Die fehlenden Beschreibungen erzeugten den Eindruck von mangelnder Transparenz der Arbeit in den staatlichen Schulverwaltungen. Es sei nicht klar, was die Schulaufsicht leisten muss und was nicht. Die fehlende Klarheit erzeuge auch innerhalb der Schulaufsicht, vor allem auf der unteren Ebene mit eingegrenzten Gestaltungsspielräumen, Unzufriedenheit, zumal diffuse Aufgabenfelder dazu führen, immer mehr Aufgaben auf die Schulreferentinnen und Schulreferenten zu übertragen.

Auch im Anforderungsprofil „Schulreferent“ (vgl. SMK, 2001, S. 40–42) ist die Aufzählung der Arbeitsaufgaben sehr allgemein gehalten und umfasst nur einen Teil der zu leistenden Arbeit. Lohmann und Schillig kommen bei ihrer Recherche zu den Aufgaben von Schulreferentinnen und Schulreferenten auf 21 Arbeitsschwerpunkte, wobei sie hervorheben, dass auch diese Aufzählung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt (vgl. Lohmann & Schillig, 2003, S. 340/341). Viele der Aufgaben erforderten einen hohen Zeit- bzw. Koordinationsaufwand innerhalb der Verwaltung. Die Autoren konstatieren, dass die Fülle und Vielfältigkeit der zum Teil antinomischen Aufgaben (z. B. Kontrolle versus Beratung, Bürokratie versus Gestaltungsfreiheit) dazu führten, dass diese kaum zu bewältigen sind. Gleichzeitig werde die Rechenschaftslegung über die individuell geleisteten Arbeiten erschwert. Es sei kaum möglich, gute Arbeitsleistungen von schlechten zu unterscheiden (vgl. Lohmann & Schillig, 2003, S. 341).

Neben den „täglichen Routineaufgaben“ kommen dringliche Aufgaben, die kurzfristig gestellt werden und schnellstmöglich zu erfüllen sind, hinzu. Darunter fallen zum Beispiel Anfragen aus den Ministerien bzw. durch die Presse, die Absicherung von Unterricht, aber auch das Schlichten von Konflikten zwischen Eltern und den Schulen. Weitzel vermerkt, dass die Schulaufsicht zunehmend als Konfliktlöseinstanz gefordert ist, wodurch zusätzlich Zeit und Personal gebunden werden (vgl. Weitzel, 2003, S. 334). Die Schulreferentinnen und Schulreferenten stecken ständig in einem Zwiespalt zwischen wichtigen Aufgaben und dringlichen Aufgaben, wobei die dringlichen Aufgaben zu Lasten der Beratung und Unterstützung der Schulen zunehmend das Tagesgeschäft bestimmen (vgl. Weitzel, 2003, S. 334).

Leitbilder verstärken das Problem der scheinbaren Uferlosigkeit des Aufgabenspektrums, da sie sehr allgemein formuliert sind. So heißt es u. a. im Leitbild der Bildungsverwaltung (SMK, 2008 b):

„Unser Anspruch: Wir unterstützen eine Bildung und Erziehung, die auf den Erwerb von anwendungsorientiertem Wissen, Kompetenzen und Werten ausgerichtet ist.

Unsere Rolle: Wir nehmen gesellschaftliche, wissenschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen auf und lassen sie in unsere Arbeit einfließen.

Unser Handeln: Wir sind leistungsfähig und lernbereit und stellen uns neuen Herausforderungen. Wir treffen zügig nachvollziehbare Entscheidungen und verwenden eine gut verständliche Sprache.“

Die Umsetzung solcher allgemeinen Vorhaben ist kaum nachprüfbar. Dagegen sind Forderungen nach höherer Quantität und besserer Qualität der Arbeit immer möglich.

3.4.3 Auftragshandeln der Schulreferentinnen und Schulreferenten im Zielvereinbarungsprozess

Die Schulreferentinnen und Schulreferenten üben ihre Tätigkeit in Form von Auftragshandeln aus. Das heißt, sie erfüllen im Rahmen der Institution „Sächsische Bildungsagentur“ ihre durch Arbeitsbeschreibungen und gesellschaftlichen Konsens definierten Rollen. Sie handeln im Auftrag der Institution Sächsische Bildungsagentur, also im Sinne der dort getroffenen Regelungen (vgl. Fend, 2008, S. 144). Dabei beziehen sie sich auf Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Handlungsempfehlungen, die die jeweiligen Sachbestände detailliert regeln.

Die Regelhaftigkeit des Auftragshandelns dient dazu, die überindividuellen Ziele der Institution „Sächsische Bildungsagentur“ in der nachfolgenden Hierarchieebene einheitlich durchzusetzen. Die Anwendung der vereinbarten bzw. vorgeschriebenen Regeln für die Prozesse garantiert darüber hinaus die Rechtmäßigkeit des Handelns und autorisiert sie für ihre Tätigkeit gegenüber den Schulen.

Im Zielvereinbarungsprozess vertreten die Schulreferentinnen und Schulreferenten die Belange des SMK bzw. der unteren Schulaufsicht. Sie bringen demnach sowohl die Vorstellungen der oberen hierarchischen Ebenen (u. a. die strategischen Ziele des Landes) in die Schulen, geben aber auch die Empfehlungen aus der unteren Ebene in die oberen Ebenen weiter. Von den Schulreferentinnen und Schulreferenten wird seitens der Schulverwaltung aber erwartet, dass sie sich in Fällen, wo Alternativen gewählt werden können, durch Kosten-Nutzen-Relationen im Sinne der Institution „Sächsische Bildungsagentur“ leiten lassen (vgl. Fend, 2008, S. 151).

3.4.4 Zielvereinbarungsgespräche

Der Einfluss der Schulreferentinnen und Schulreferenten auf das tatsächliche Geschehen in den Schulen ist begrenzt. Oft bleibt ihnen nur das Mittel der Ressourcensteuerung, um die Zielfindung zu lenken bzw. zu unterstützen (vgl. Biewer, 1993, S. 96).

Fehlen Ressourcen, stellt sich die Frage, welchen Nutzen zusätzliche Gespräche zwischen Schulen und Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten, also zwischen Partnern, die sowieso schon in regelmäßigen Kontakten stehen, bieten.

Dafür spricht u. a.:

1. ...dass die Akteure Schule und Schulaufsicht dieselbe externe Einschätzung der schulischen Arbeit in den evaluierten Bereichen besitzen. Damit besteht die Möglichkeit, die eigene Sichtweise auf die Arbeit der Schule zu reflektieren. Gegebenenfalls werden die eigenen Argumente bestärkt oder in Frage gestellt. Daraus können sich neue Ansatzpunkte für die zukünftige Zusammenarbeit ergeben.

2. ...dass sich für die Schulreferentinnen und Schulreferenten die Möglichkeit bietet, sich neben den dringlichen Aufgaben wieder dem eigentlichen Auftrag, der Beratung der Schulen, zu widmen. Voraussetzung dafür ist aber, dass diese Gespräche nicht zusätzlich zum schon zu bewältigendem Aufgabenpensum zu leisten sind, sondern dafür entsprechende Freiräume geschaffen werden.
3. ... dass die Gespräche dialogisch geführt werden sollen. Dies eröffnet den beiden Aushandlungspartnern die (zumindest theoretische) Möglichkeit, sich auf „neutralem“ Terrain neu miteinander zu verständigen.

Ein wirklicher Dialog zwischen den Schulen und den Schulreferentinnen und Schulreferenten setzt auf beiden Seiten den Willen voraus, sich dieses neue Steuerungsinstrument zu erschließen und nutzbar zu machen. Dazu bedarf es auf beiden Seiten der Einsicht in die Handlungszwänge des anderen und Realismus darüber, was jeweils leistbar ist. Wenn diese Gespräche offen und dialogisch geführt werden, muss auch ihr Ergebnis offen sein. Das beinhaltet auch, dass beide Seiten vereinbaren können, keine Zielvereinbarungen abzuschließen und sich auf die als dringlicher wahrgenommenen Aufgaben zu konzentrieren.

4 Untersuchungsmethode

4.1 RuN-Studie

Die RuN-Studie untergliedert sich in mehrere Teiluntersuchungen. Es wurden leitfadengestützte Interviews mit Akteuren der Schulleitungen bzw. den Schulreferentinnen und Schulreferenten durchgeführt. Begleitet wurden diese von Gruppendiskussionen mit den Steuergruppen der Schulen sowie Dokumentenanalysen. Die ursprünglich geplante Abfolge der Teiluntersuchungen richtete sich nach dem idealtypischen Ablauf der externen Evaluation mit anschließendem Zielvereinbarungsprozess (vgl. SMK, 2008 a). Das heißt, die ersten Erhebungen fanden innerhalb von 2–8 Wochen nach der Präsentation der Ergebnisse der externen Evaluation statt. Innerhalb der nächsten 2–8 Wochen sollten die leitfadengestützten Interviews mit den entsprechenden Akteuren zu den Zielvereinbarungsprozessen geführt werden (s. folgende Abbildung).

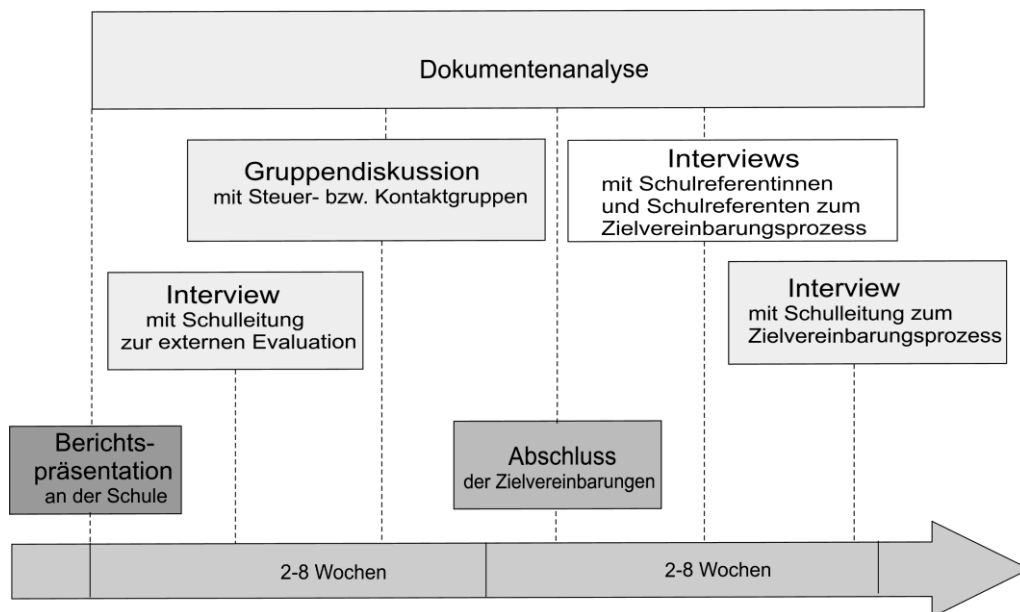


Abbildung: Aufbau und Ablauf der RuN-Studie

Quelle: SBI, 2013, S. 19 (bearbeitet)

4.2 Datenerhebung

Aus Ressourcengründen sowie auf Grund der Wahrung der vertraulichen Atmosphäre in den Zielvereinbarungsprozessen war es nicht möglich, die Schulreferentinnen und Schulreferenten während der Prozesse zu begleiten und zu beobachten. Um das Wissen der Schulreferentinnen und Schulreferenten zu erschließen, wurde deshalb die Methode des Experteninterviews gewählt. Für die Wahl dieser Interviewmethode sprachen folgende Gründe:

- Der zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand war für die RuN-Studie klar definiert und ließ eine Beobachtung der Zielvereinbarungsprozesse nicht zu. Somit handelt es sich um eine rekonstruierende Untersuchung.
- Schulreferentinnen und Schulreferenten besitzen ein exklusives Wissen über die Zielvereinbarungsprozesse, da sie in diese involviert waren. Sie sind somit „Zeugen“ (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 12) der untersuchten Prozesse.
- Die Schulreferentinnen und Schulreferenten besitzen eine exklusive Stellung im Zielvereinbarungsprozess. Sie verfügen Kenntnisse über die traditionellen Formen der Zusammenarbeit mit den Schulen und können diese mit den Zielvereinbarungsprozessen vergleichen.

Nach Gläser und Laudel besitzen Experten ein spezielles Wissen, welches von Gläser und Laudel als „besonderes Wissen über soziale Kontexte“ (Gläser & Laudel, 2010, S. 12) bezeichnet wird. Für diese

Untersuchung sind die Schulreferentinnen und Schulreferenten die „Quelle von Spezialwissen über den zu erforschenden sozialen Sachverhalt“ (ebd.), d. h. in diesem Fall für den Ablauf der Zielvereinbarungsprozesse aus Sicht der Schulaufsicht. Ihr Expertenstatus gründet sich dabei nicht nur auf ihre Kenntnisse der formalen Abläufe, sondern vor allem auf die in der Tätigkeit erworbenen Kompetenzen und Erfahrungen.

Die Interviews wurden mithilfe eines Fragen-Leitfadens geführt, wobei die Fragen offen formuliert waren. Diese Form der Interviews bietet den Vorteil, dass sie die Untersuchung spezifischer Fragestellungen erlaubt, ohne den Interviewten in seiner freien Äußerung zu stark einzuschränken.

Die halbstandardisierte Form der Interviews durch vorgegebene Kriterien in einem einheitlichen Leitfaden (deduktives Vorgehen) ermöglicht die Vergleichbarkeit der Interviews. Dadurch lassen sich diese im Sinne der Fragestellung auswerten und argumentativ verallgemeinern (vgl. Witzel, 1985). Die Interviewfragen fokussieren darauf, wie die Zielvereinbarungsprozesse durch Schulreferentinnen und Schulreferenten gestaltet bzw. mitgestaltet werden. Um die Interviews mit den Schulreferentinnen und Schulreferenten vorzubereiten, wurde in der Vorphase ein offenes Interview mit einem nicht an der Studie beteiligten Schulleiter geführt. Darin sollten Problemfelder in der Zusammenarbeit mit den Schulreferenten ermittelt werden. Aus diesem Interview ergaben sich in einem zweiten Schritt Leitfragen für ein problemzentriertes Interview mit einem nicht an der Studie beteiligten Schulreferenten. Das Interview mit diesem Schulreferenten gestattete einen Einblick in die Arbeit von Schulreferenten. In einem dritten Schritt wurde aus diesem Interview zusammen mit den theoretischen Vorüberlegungen der Leitfaden für die vorliegende Arbeit entwickelt.

Der Interviewleitfaden (siehe Anhang) umfasste folgende Komplexe: 1- Rezeption und Nutzung des Berichtes der externen Evaluation, 2- Zielvereinbarungsprozess, 3- Unterstützungsangebote für die Schulen, 4- Wirksamkeitserwartungen an externe Evaluation mit anschließender institutioneller Zielvereinbarung, 5- Unterstützungsangebote für Schulreferenten, 6- Aufgabenbereiche der Schulreferentinnen und Schulreferenten.

Die Wahl dieser Fragenkomplexe wurde in erster Linie vom Forschungsinteresse der RuN-Studie geleitet. Gleichzeitig ermöglichen die Komplexe Aussagen zu den in dieser Arbeit untersuchten Fragen. Insbesondere die Komplexe 2, 3, 5 und 6 lieferten die Datenbasis für diese Arbeit.

Die Interviews verteilen sich wie folgt auf die Schulformen bzw. Regionalstellen der Sächsischen Bildungsagentur:

Schulform	Anzahl der Interviews	Verteilung auf die Regionalstellen				
		Bautzen	Chemnitz	Dresden	Leipzig	Zwickau
Grundschule	10	2	2	2	2	2
Mittelschule ¹⁰ (Oberschule)	9	2	2	1	2	2
Gymnasium	9	2	2	2	1	2

Betreuungsschlüssel der Schulformen:

Schulform	Durchschnittliche Anzahl der betreuten Schulen/ Spanne	verantwortlich
Grundschule	29/26–33	allein
Mittelschulen	12/8–16	allein
Gymnasien	6/2–8	allein ¹¹

4.3 Analyse der Entstehungssituation

Mit der Entscheidung der Schulen, sich an der RuN-Studie zu beteiligen, wurden die jeweils für die Schulen zuständigen Schulreferentinnen und Schulreferenten in die Erhebung einbezogen. Für diese war die Teilnahme an den Interviews als einzige der im Rahmen der Studie befragten Akteursgruppen nicht freiwillig. Über den internen Dienstweg erfolgte die Anweisung an die Schulreferentinnen und Schulreferenten, sich für die Interviews zur Verfügung zu halten. Nicht bekannt ist, ob zwischen den Schulen und den jeweiligen Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten im Vorfeld Absprachen hinsichtlich der Teilnahme der jeweiligen Schulen an der RuN-Studie bestanden.

Die Interviews verliefen in einer sachlichen bis entspannten Atmosphäre. Sie fanden in den jeweiligen Regionalstellen der Sächsischen Bildungsagentur statt. Der ursprüngliche Zeitplan der Untersuchung konnte nicht eingehalten werden (vgl. SBI, 2013, S. 19). Ein Grund dafür waren Verzögerungen in den Zielvereinbarungsprozessen zwischen Schule und Schulreferentin bzw. Schulreferent. In einigen Fällen wurden

¹⁰ Die Schulen vor Ort werden seit dem Schuljahr 2013/2014 als Oberschulen bezeichnet, die Schulform ist entsprechend dem Sächsischen Schulgesetz (SMK, 2004) aber die Mittelschule. Zum Zeitpunkt der Erhebung hießen die Schulen auch noch Mittelschulen.

¹¹ Eine Schule wurde wegen Übergabe der Dienstgeschäfte von zwei Schulreferentinnen/Schulreferenten betreut.

auch Interviews geführt, obwohl bis zum Zeitpunkt der Interviews keine Zielvereinbarungen vorlagen. In zwei Fällen war der Abschluss einer Zielvereinbarung definitiv auch nicht mehr vorgesehen. Bei diesen Sachlagen waren die von den Befragten angeführten Gründe für das Nichtzustandekommen der Zielvereinbarungen von besonderem Interesse.

4.4 Datenauswertung

Die Auswertung der Transkripte erfolgte anhand der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (vgl. Mayring, 2002). Damit war es zum einen möglich, einer großen Menge gleichartiger Texte relevante Informationen zu entnehmen. Zum anderen ermöglicht es die Systematik und Regelgeleitetheit des Verfahrens, das gesamte qualitative Material gleichberechtigt in die Analyse einzubeziehen. Das heißt, alle Transkripte wurden gelesen und erst beim Lesen wurde entschieden, ob die Absätze relevante Informationen enthielten. Dazu wurde im Vorfeld anhand der theoretischen Vorüberlegungen ein Suchraster erarbeitet. Bei der Extraktion der Informationen wurde die Offenheit für unvorhergesehene Informationen (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 199–201) gewahrt. Dabei blieb das Suchraster in Anlehnung an Gläser und Laudel (vgl. 2010, S. 205) in zweierlei Hinsicht offen:

- bezüglich der Merkmalsausprägung der Kategorien, d. h., die Kategorien wurden nur verbal beschrieben, ihr Ausprägungsgrad jedoch wurde offengelassen,
- bezüglich der Veränderung des Kategoriensystems, d. h., Dimensionen von Kategorien konnten hinzukommen, neue Kategorien aufgenommen werden. Die aus den theoretischen Vorüberlegungen konstruierten Kategorien wurden dabei nicht entfernt.

Das erhobene Material wurde anhand folgender Kategorien analysiert:

I Technologie der Arbeit von Schulreferentinnen und Schulreferenten

Hier wurde analysiert, welche Regelanwendungen durch die Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten in der Zusammenarbeit mit den Schulen, innerhalb der Sächsischen Bildungsagentur und mit dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus bzw. dem Sächsischen Bildungsinstitut vorliegen. Damit wird zum einen der Handlungsrahmen der Schulreferentinnen und Schulreferenten umrissen. Zum anderen ergibt sich daraus ein Handlungsmuster ihrer bisherigen Arbeitsweise.

Unterkategorien I:

- a. Arbeit innerhalb der Sächsischen Bildungsagentur

Diese Unterkategorie erfasst die geschilderten internen Abläufe und Strukturen der Sächsischen Bildungsagentur, sofern sie die Arbeit der Schulreferentinnen und Schulreferenten betreffen.

- b. Zusammenarbeit mit dem Sächsischen Bildungsinstitut (SBI) und dem Sächsischen Staatsministerium

für Kultus

Diese Unterkategorie erfasst die geschilderten Interaktionen mit den genannten Institutionen.

c. Zusammenarbeit mit den betreuten Schulen

Diese Unterkategorie erfasst die traditionellen, d. h. bis zur Einführung der Zielvereinbarungen praktizierten Interaktionen mit den betreuten Schulen.

II Selbstwahrnehmung der Rolle als Schulreferentin bzw. Schulreferent

Hier werden Aussagen zum Erleben als institutioneller Akteur erfasst. Darunter fallen u. a. Aussagen zu Arbeitsumfang, Inhalt der Tätigkeit und Veränderungen der Institution.

Unterkategorien II:

a. *Rollenverständnis*

Diese Unterkategorie erfasst, wie Schulreferentinnen und Schulreferenten sich selbst in ihrer Tätigkeit wahrnehmen und worin sie die wesentliche Aufgabe ihrer Tätigkeit in der Sächsischen Bildungsagentur sehen.

b. *Erlebte Selbstwirksamkeit*

Diese Unterkategorie erfasst Aussagen zum erlebten Wirken der Schulreferentinnen und Schulreferenten. Das umfasst Aussagen zu ihren Entscheidungsspielräumen, zum Arbeitsumfang und zur Arbeitskultur innerhalb der SBA.

III Wahrnehmung von Schule

Hier werden alle Aussagen zur Wahrnehmung der Arbeit und der Akteure der betreuten Schule erfasst. Damit wird der Dialogpartner, das „Gegenüber“, charakterisiert.

IV Umsetzung der Zielvereinbarungsprozesse

Dabei geht es um die Rolle von Schulreferentinnen und Schulreferenten im Zielvereinbarungsprozess. Das heißt, es werden Handlungen im Zusammenhang mit den Zielvereinbarungen, Probleme und Hilfen bei der Umsetzung der Zielvereinbarungen erfasst.

5 Untersuchungsergebnisse

Die eingefügten Zitate aus den Interviews wurden zur besseren Lesbarkeit sprachlich geglättet, ohne den ursprünglichen Sinn zu verändern. Wurden im Interview bestimmte Funktionsstellen benannt (z. B. Schulleiter), stehen sie sowohl für Schulleiter als auch für Schulleiterinnen. Dadurch sollen Rückschlüsse auf das Geschlecht zum Zweck der Anonymisierung verhindert werden.

5.1 Kategorie I: Technologie der Arbeit von Schulreferentinnen und Schulreferenten

1.a Arbeit innerhalb der Sächsischen Bildungsagentur

Zwischen den einzelnen Schulreferaten (Grundschule, Mittelschule, Gymnasium) bestehen auf der Ebene der Schulreferentinnen und Schulreferenten in der Regel informelle Kontakte. Gemeinsame, schulartübergreifende Arbeitsgruppen wurden nur in einem Fall geschildert.

„Da wurde der Referatsleiter Berufsschulen mit in das Boot geholt, da dachte ich, da kann ich ja gehen als Grundschule. Aber nein, es war sehr wichtig und gut, Verständnis füreinander zu bekommen“ (Gs-06).

Die Befragten führen die Spezifik der einzelnen Schularten als hinderlich für solche Arbeitsgruppen an. Zum Teil wird den Referentinnen und Referenten der anderen Schularten jeweils nicht zugetraut, dass sie die Problematik der anderen Schulart erfassen. Als ein Argument für diese Vorannahme wird u. a. die unterschiedliche Organisationsstruktur der Schularten angeführt. Dazu kommt die Tatsache, dass unterschiedliche gesetzliche Regelungen (z. B. die Verwaltungsvorschriften der Schularten) das Handeln der Schulreferentinnen und Schulreferenten bestimmen. Diese Regelungen seien teilweise so schulartspezifisch, dass Schulreferentinnen und Schulreferenten anderer Schularten viel Zeit bräuchten, sich in diese Materie einzuarbeiten.

„95 Prozent regeln wir hier im Referat. Für den Rest holen wir uns Unterstützung aus anderen Bereichen“ (Ms-08).

Innerhalb der Schulart-Referate erfolgt eine intensive Zusammenarbeit, die auch die Sachbearbeiter miteinschließt. Jeder bringt seine Stärken ein, um dem Team zu helfen, die Anforderungen zu bewältigen.

„Das ist Teamarbeit hier bis zu den Sachbearbeitern“ (Gs-06).

Die Schulreferentinnen und Schulreferenten betreuen die ihnen zugewiesenen Schulen eigenverantwortlich. Ausführliche Diskussionen zu speziellen Problemen mit einzelnen Schulen finden nur im Ausnahmefall in den regelmäßig stattfindenden Dienstversammlungen statt. Diese dienen primär der Klärung bzw. Organisation grundlegender Arbeitsabläufe. Eng wird mit den jeweiligen Referatsleiterinnen bzw. Referatsleitern zusammengearbeitet. Sie werden als wichtigste Berater, teilweise auch als Rückversicherung für zu treffende

Entscheidungen genannt. Mehrere Befragte geben an, dass sie sich mehr Austausch im Referat über die inhaltliche Arbeit mit den Schulen wünschen. Dadurch erhoffen sie sich zusätzliche Sicherheit für ihr Handeln.

In diesem Zusammenhang wird von Schulreferentinnen und Schulreferenten, die erst wenige Jahre in der Funktion tätig sind, bemängelt, dass es keine Einarbeitungsphase bzw. Vorbereitung auf die Dienstaufgaben gibt. Weder seien die Aufgaben eindeutig festgelegt, noch gebe es eine Beschreibung wesentlicher technischer Abläufe (Handbuch). Auch erfolge nur selten eine Übergabe der Dienstgeschäfte vom Vorgänger an den Nachfolger. Dadurch seien neue Schulreferentinnen und Schulreferenten zu Beginn der Tätigkeit häufig überfordert. Sie müssten sich in die internen Abläufe der Bildungsagentur selbstständig einarbeiten und gleichzeitig die Prozesse an den Schulen betreuen.

„Am Anfang war alles sehr chaotisch für Neuanfänger. Man dachte wahrscheinlich: Die können das schon. Aber man braucht Zeit“ (Ms-07).

„Als neuer Referent fühlte ich mich hier im Uferlosen schwimmend“ (Ms-09).

„Do it yourself. Wie so oft ist die Praxis der Lehrmeister des Lebens“ (Gym-12).

1.b Zusammenarbeit mit dem Sächsischen Bildungsinstitut (SBI) und dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus (SMK)

Aus Sicht der Befragten erfolgt die Kommunikation meist eindirektional hin zur Sächsischen Bildungsagentur. Bei Entscheidungen, die ihre Arbeit als Schulreferentinnen und Schulreferenten betrifft, wird deren Expertenwissen bei der Zusammenarbeit mit den Schulen und bei der Umsetzung der durch SBI und SMK initiierten Prozesse zu wenig berücksichtigt oder gar ignoriert. Unnötige technische Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser Prozesse, die in die Verantwortung der Sächsischen Bildungsagentur fallen, sind die Folge.

„Ich wünschte mir mehr Mitspracherecht bei Entscheidungen, die drei Ebenen über der Schule getroffen werden. Wenn da Entscheidungen fallen, die in den Schulen nicht mehr verstanden werden, und ich mich frage: Muss das so sein? Also wenn man selbst schon nicht weiß, wie der Hintergrund ist, kann man es den Schulen auch schlecht erklären“ (Ms-08).

Als Hauptursache für diese Verfahrensweise werden unterschiedliche Wahrnehmungen der schulischen Realität durch die drei Institutionen angeführt. Dadurch gestaltet sich die Zusammenarbeit mit diesen beiden Institutionen formal und unflexibel. Beschlüsse zwischen den Institutionen würden zum Teil hinfällig, da sie durch aktuelle Ereignisse negiert würden. Ein häufig genanntes Beispiel ist in diesem Zusammenhang die unterschiedliche Sicht der Institutionen auf die Anzahl von Lehrkräften, die zur Absicherung des Unterrichts benötigt wird. Hier ist nach Ansicht der Schulreferentinnen und Schulreferenten die zur Verfügung stehende Personaldecke, d. h. die Anzahl der tatsächlich Unterrichtenden, zu gering. Erkrankungen, Abordnungen von Lehrkräften in andere Bereiche des Schulsystems und die unausgewogene Verteilung der Fachkombinationen

der Lehrkräfte an den Schulen führten dazu, dass der Unterricht an einzelnen Schulen nur unter großen Anstrengungen bzw. nicht abgesichert werden könne. Dies habe zur Folge, dass neben dem Unterricht kaum noch zusätzliche Aktivitäten von den Schulen gefordert werden können. Das SMK und das SBI würden jedoch bei der Konzeption ihrer an Schule umzusetzenden Vorhaben von ihnen vorliegenden Statistiken ausgehen, die eine ausreichende Personalversorgung auswiesen.

„Und da wird immer gesagt, wir haben genügend Lehrer – theoretisch. Aber die Praxis sieht eben anders aus“ (Gs-11).

„Da war ich schon sehr verblüfft. Die Prüfungsauswertung des SMK war für meine Begriffe ein Stückchen neutralisiert“ (Ms-22).

Auch wenn die Schulreferentinnen und Schulreferenten die Zusammenarbeit mit beiden Institutionen als bürokratisch und wenig flexibel bezeichnen, werden SBI und SMK differenziert betrachtet.

Das SBI wird im Zusammenhang mit dienstlichen Fortbildungen als hilfreicher Partner bezeichnet. Auch berichten Schulreferentinnen und Schulreferenten, die in gemeinsamen Arbeitsgruppen mit dem SBI tätig waren, von einer Arbeitsbeziehung auf Augenhöhe. Bezüglich der externen Evaluation der Schulen fühlen sich die Schulreferentinnen und Schulreferenten jedoch ausgegrenzt. Auch sei eingebrachte Kritik am Verfahren (z. B. fehlender Lehrplanbezug, ungenügende Beachtung der Spezifik der Schularten) nicht diskutiert bzw. ohne Begründung zurückgewiesen worden.

„... aber es wurde ausdrücklich gesagt, dass es nicht günstig wäre, wenn die Schulaufsicht dabei ist. Viele der Schulen würden – und das ist aus meiner Sicht eine Unterstellung – große Ängste und Sorgen deswegen haben“ (Gs-04).

Das SMK agiert aus Sicht der Befragten technokratischer als das SBI. Es würden teilweise medienwirksame Beschlüsse gefasst, die in der Umsetzung aber nicht zu Ende gedacht seien.

Als besonders problematisch werden kurzfristig angeordnete Aufgaben durch das SMK an einzelnen Regionalstellen gesehen. Diese erhalten meist höchste Priorität und müssten schnellstmöglich und unter Zurückstellung anderer Aufgaben zusätzlich erfüllt werden. Ein solches Vorgehen führt bei den Befragten zu dem Eindruck, dass das SMK vorwiegend aus der hierarchisch vorgesetzten Position agiert. Ein Dialog zwischen SBA und SMK finde auf der Ebene der Schulreferentinnen und Schulreferenten nur in Ausnahmefällen statt.

1.c Zusammenarbeit mit den betreuten Schulen

Hierarchisch gesehen sind Schulreferentinnen und Schulreferenten den Schulleitungen vorgesetzt und könnten per Anweisungen agieren. Dieses Mittel wird jedoch nur sehr selten eingesetzt. Alle Befragten geben an, dass sie mit den Schulleitungen eher ein kooperatives, problemlösungsorientiertes Arbeiten pflegen. Auch

wenn einzelne befragte Schulleiter das anders sehen (Keitel, 2013, S. 69): den Schulreferentinnen und Schulreferenten ist schon bewusst, dass sie auf die Kooperation der Schulen angewiesen sind.

„Für die Schulen bin ich Berater, Begleiter und manchmal auch Kontrolleur“ (Gs-11).

„Mir hat mal ein Schulleiter gesagt: Eigentlich brauche ich dich gar nicht. Und er hat recht. Für die tägliche Arbeit an der Schule braucht er mich wirklich nicht“ (Gym-16).

Als wichtigstes Instrument zur Schulsteuerung werden die regelmäßig mindestens einmal im Monat stattfindenden Beratungen mit allen Schulleitern bzw. Schulleiterinnen der betreuten Schulen bezeichnet. Diese sogenannten „Sprengelberatungen“ werden als konstruktiv und effizient beschrieben. Es können neueste Informationen an die Schulen übermittelt und erläutert werden. Die Schulleiter und Schulleiterinnen haben die Gelegenheit, ihre Meinung zu den dargelegten Sachverhalten vorzutragen. Letztendlich könnten aber zunehmend mehr der behandelten Sachverhalte nicht zur Zufriedenheit beider Seiten geklärt werden. So ergeben sich z. B. aus der immer dünner werdenden Personaldecke gravierende Probleme in der Unterrichtsversorgung.

„Es gibt Sprengelberatungen, wo wir die Schulleiter einladen und Probleme besprechen und in der Gruppe klären“ (Ms-19).

Von den meisten Schulreferentinnen und Schulreferenten wird kritisiert, dass ihr Arbeitspensum an der SBA einen regelmäßigen Besuch der betreuten Schulen nicht mehr zuließe. Die in den 1990er Jahren noch stattfindenden „großen Schulbesuche“ fänden nicht mehr oder nur noch sehr selten statt. Diese Besuche boten die Gelegenheit, Unterricht zu erleben und mit den Kollegien vor Ort zu sprechen. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse hätten wertvolle Rückschlüsse für die eigene Arbeit gegeben. Gleichzeitig hätte das „Amt“ in den Schulen ein „Gesicht“ bekommen und viele Probleme hätten dabei vor Ort gelöst werden können. Heute fänden Schulbesuche nur noch in Ausnahmefällen, meist bei auftretenden Problemen an den Schulen, statt.

„Das ist unser großer Wunsch von allen hier: Wir würden uns viel mehr um unsere ganzen Funktionsträger kümmern wollen, um Fachleiter, um Fachberater und Fachfortbildner. Um mit ihnen die inhaltliche Arbeit abzusprechen..., wo wir dann auch die Präsenz an der Schule realisieren können“ (Gym-03).

„Ich muss ehrlich sagen, in früheren Jahren, als wir noch eine andere Struktur hatten, da war ich so drei Tage am Stück an einer Schule. Dann haben wir Beratungstage, also auch eine Art Evaluation gemacht. Evaluation bis hin zu den Eltern“ (Gs-04).

Auch die Anzahl der durch eine Schulreferentin bzw. einen Schulreferenten zu betreuenden Schulen sei größer als noch in den Anfangszeiten der unteren Schulaufsicht. Durch Zusammenlegung von Schulbereichen müssen die Referentinnen und Referenten z. T. geografisch sehr große Gebiete (z. B. im Bereich der Regionalstelle

Bautzen) betreuen. Eine Form der Arbeit mit den Schulen, die innerhalb der Jahre des Bestehens der Schulaufsicht deshalb sehr stark zugenommen hat, ist die Nutzung elektronischer Medien zur Datenerfassung und -übermittlung. Es würden viel mehr Daten erhoben als noch in den 1990er Jahren. Schulreferentinnen und Schulreferenten kommunizieren mit den Schulen sehr viel über E-Mails bzw. über das Dienst-Portal „Sax-SVS“. Bemängelt wird, dass hinter den übermittelten Daten der eigentliche Sachverhalt verschwinde. Die Kommunikation darüber würde erschwert, da Daten unterschiedlich interpretiert würden, was wiederum zusätzliche Klärung erfordere. Einige Schulreferentinnen und Schulreferenten bezeichnen in diesem Zusammenhang Telefonate als unzureichend geeignete Kommunikationsform.

„Und über solche Sachen am Telefon zu reden oder nur per Mail zu kommunizieren – das ist mitunter so missdeutig. Da geht auch ein Stück Vertrauen zueinander verloren“ (Ms-09).

Ein Problem in der Zusammenarbeit mit den Schulen stellen die personellen Wechsel der Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten dar. Dadurch werden Arbeitsabläufe gebremst. Teilweise geht auch Wissen über laufende Prozesse verloren.

„Ich hatte in meiner Zeit als Schulleiter in den 17 Jahren 10 verschiedene Referenten. Da kann man nicht über die inhaltliche Arbeit sprechen. Da ist man froh, wenn es läuft“ (Gs-05).

„Ich habe den Vorgänger abgelöst und der hatte bis dahin noch keine Zielvereinbarung mit dieser Schule abgeschlossen. Und ich wusste nicht, dass ich das machen muss“ (Ms-07).

Zusammenfassung und Interpretation von Kategorie I

Die Umstrukturierungen der SBA beeinflussen die eigentliche Arbeit der Schulreferentinnen und Schulreferenten kaum. Die Bildung einer Abteilung "Schule" fasst zwar alle Schulreferate zusammen, gemeinsame Arbeitsgruppen der Schulformen auf Ebene der Schulreferentinnen und Schulreferenten sind aber eher die Ausnahme. Die Arbeit konzentriert sich auf die eigenen Referate, schulartübergreifende Absprachen zwischen den Schulreferentinnen und Schulreferenten sind eher informeller Art. Sollten schulartübergreifende Überlegungen bei der Umstrukturierung der SBA eine Rolle gespielt haben, sind sie nicht spürbar. Insofern erscheinen die Umstrukturierungen eher als Mittel, um Verwaltungsvorgänge zu zentralisieren und effizienter zu gestalten.

Die Schulen werden von den Schulreferentinnen und Schulreferenten weiterhin alleinverantwortlich betreut. Diese Verantwortung wird von ihnen akzeptiert. Durch die Fülle der Probleme an den Schulen fühlt sich aber nicht mehr jede/jeder der Befragten ausreichend sicher in den Entscheidungen. Neben dem informellen Austausch unter den Schulreferentinnen und Schulreferenten über Probleme an den betreuten Schulen werden zunehmend die Referatsleiterinnen bzw. Referatsleiter vor einer zu treffenden Entscheidung befragt.

Den offiziellen Rahmen für den gemeinsamen Austausch über die betreuten Schulen bilden die Dienstversammlungen im Referat. Allerdings sind die Dienstversammlungen im Referat eher den Tagesaufgaben und Problemfällen gewidmet. Ein inhaltlicher Austausch über die Schulentwicklung an den betreuten Schulen findet dort nicht statt. Insofern bleibt Schulentwicklung in der täglichen Arbeit der Schulreferentinnen und Schulreferenten eher ein Randthema.

Durch die seltenen Schulbesuche geht den Referentinnen und Referenten Wissen über die Abläufe in den Schulen verloren. Ihnen fehlt der eigene Eindruck, sie müssen sich auf die Schulleiter und Schulleiterinnen verlassen. Auch wenn unterstellt wird, dass die Schulleiter und Schulleiterinnen gegenüber der SBA wahrheitsgemäß Auskunft über ihre und die Arbeit an den Schulen geben, so dürfte ihre Darstellung doch von eigenen Interessen beeinflusst sein. Das beinhaltet sowohl den Wunsch, die Arbeit an der Schule gewürdigt zu wissen, als auch das verständliche Verlangen, selbst als kompetent und handlungsfähig wahrgenommen zu werden. Eine Triangulation des Wissens über die Schule ist für die Schulreferentinnen und Schulreferenten unter diesen Umständen kaum möglich.

Regelmäßige persönliche Zusammenkünfte zwischen Schulreferentinnen/Schulreferenten und Schulleitern finden in den "Sprengelberatungen" statt. Beiden Seiten ist dabei bewusst, was jeweils vom anderen leistbar ist. Häufig können beide am eigentlichen Sachverhalt nichts ändern, da er von vorgesetzten Ebenen des Systems beschlossen wurde. Dies führt zu einer Art stillschweigenden Übereinkunft darüber, dass Dinge, die nicht zu ändern sind, jeweils hingenommen werden. Sprengelberatungen werden deshalb nur selten dazu genutzt, um systembedingte Probleme zu besprechen.

Stark zugenommen hat die Kommunikation mit den Schulen über elektronische Medien. Diese Form der Kommunikation hat den Vorteil, zeitunabhängig zu sein, d. h., der jeweilige Partner muss nicht direkt erreichbar sein. Da Schulleitungen und Referentinnen bzw. Referenten wegen unvorhersehbarer Ereignisse (z. B. Vertretungsstunde an Schule; Klärung von Vorfällen an Schulen, plötzliche Aufträge aus dem SMK) ihren Tagesablauf oft nur begrenzt planen können, lassen sich viele Dinge auf diese Weise effizient regeln. Die Kehrseite der Medaille ist ein Rückgang der direkten Kommunikation bzw. von „Angesicht zu Angesicht“. Hinzu kommt, dass die personelle Kontinuität seitens der SBA oft nicht gewährleistet wird. Wechseln die zuständigen Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten müssen vertrauensvolle Beziehungen erst wiederaufgebaut werden. Für den Aufbau und die Pflege dialogischer Arbeitsstrukturen sind diese Entwicklungen kontraproduktiv.

Die Schulreferentinnen und Schulreferenten arbeiten relativ selten direkt mit dem Sächsischen Staatsministerium für Kultus zusammen. Die Vorstellungen über das SMK setzen sich aus Erzählungen anderer, den zu erfüllenden Aufgaben für das SMK und Kenntnissen über einzelne Personen im SMK zu einem undifferenzierten Gesamtbild zusammen. Dieses Bild ist eher das einer ausschließlich anweisend agierenden Behörde, die in vielen Dingen den Bezug zur Realität an den Schulen verloren hat.

Problematisch ist auch, dass Entscheidungen am SMK so spät und "weich" getroffen werden, dass die SBA sie nur mit viel Aufwand in rechtssicheres Verwaltungshandeln umwandeln kann. Im umgekehrten Fall werden aber seitens des SMK von den Mitarbeitern der SBA prompte Erledigung der zusätzlichen Aufträge des SMK gefordert und vorausgesetzt. Von einer dialogischen Arbeitskultur, wie sie in der Arbeit zwischen der SBA und den Schulen gefordert wird, kann somit in diesem Zusammenhang nicht die Rede sein.

Die Zusammenarbeit mit dem Sächsischen Bildungsinstitut gestaltet sich dagegen auf Augenhöhe, soweit es die Planungen von Fortbildungsveranstaltungen betrifft. Hier werden dialogische Absprachen getroffen. Hinsichtlich der externen Evaluation hat das SBI jedoch einen Wissensvorsprung, der von den befragten Referentinnen und Referenten als problematisch gesehen wird. Zum einen, weil sie befürchten, dass ein falsches Bild der evaluierten Schulen entsteht und ihre Arbeit dadurch erschwert wird. Zum anderen, weil sie sich dadurch zurückgesetzt fühlen, weil ihre Expertise keine Rolle spielt. Durch die Nicht-Offenlegung der Datenerhebungsinstrumente entsteht der Eindruck, dass diese nicht hinterfragt bzw. kritisiert werden sollen. Die mangelnde Transparenz führt jedoch dazu, dass bestehende Vorbehalte gegen das Verfahren der externen Evaluation verstärkt werden.

5.2 Kategorie II: Selbstwahrnehmung der Rolle als Schulreferentin bzw. Schulreferent

II.a Rollenverständnis von Schulreferentinnen und Schulreferenten

Die Befragten sehen sich eher als Berater der Schulen, denn als Kontrolleure und Vorgesetzte. Obwohl keiner von ihnen angibt, Probleme damit zu haben, den Schulen auch Anweisungen zu erteilen, ist es den meisten wichtig anzumerken, dass sie gegenüber den Schulen nicht die Dienst- bzw. Fachaufsicht hervorkehren.

„Meine Hauptaufgabe ist die Unterstützung und Beratung“ (Gs-10).

„Ich sehe mich nicht unbedingt immer in der Rolle des Dienstvorgesetzten. Eher als Partner des Schulleiters, der gemeinsam Prozesse anregt, Probleme löst“ (Gym-12).

Die Beratung von Schulleitungen erfolgt aber meistens im verwaltungstechnischen Bereich. Es gehe vor allem darum, den Schulleitungen ein möglichst störungsfreies Arbeiten an den Schulen zu ermöglichen. Eine Beratung aus pädagogischen Anlässen oder im Bereich der Schulentwicklung finde nur selten statt. Ergänzt wird die Beratungstätigkeit der Schulreferentinnen und Schulreferenten durch eine Art Vermittlerrolle zwischen den Schulen und dem SMK. Schulreferentinnen und Schulreferenten betrachten es als ihre Aufgabe, gefasste Beschlüsse des SMK an den Schulen zu erläutern und, sofern Einfluss darauf besteht, über deren Umsetzung zu beraten.

„Schwierig ist ein Stückchen diese Zwischenposition, d. h. die Grundsatzposition, die SMK oder SBA getroffen haben, zu vertreten, zu vermitteln und durchzusetzen. Und es kommen auch Forderungen der Schule, nach mehr Anerkennung, nach mehr Autonomie. Das eine muss ich durchsetzen, bei dem anderen kann ich nicht

helfen. Somit ist der Handlungsspielraum eines Schulreferenten deutlich begrenzter, als der eines Schulleiters“ (Ms-08).

Alle Befragten bringen zum Ausdruck, dass eine ihrer wichtigsten Aufgaben die Wahrung der Chancengleichheit zwischen den betreuten Schulen ist. Sie versuchen, gleiche Rahmenbedingungen für Schulen vorzugeben und Standortnachteile auszugleichen. Dies gelte u. a. für die Zuweisung von Lehrpersonal und die Verteilung der Schüler. Erst die Schaffung nahezu gleicher Ausgangsbedingungen mache die Arbeit an den Schulen vergleichbar und ließe eine Abrechnung der geleisteten Arbeit zu. In diesem Zusammenhang wird auch eine echte Autonomie der Schulen kritisch gesehen. Aus Sicht der Befragten bedarf es der regulierenden Arbeit der Schulaufsicht.

„Wir sind doch die, die das Personal regulieren und verteilen. Wenn ich keinen in die Provinz schicke, fährt doch keiner freiwillig hin“ (Ms-08).

„Und noch so eine Lesart: ‚Die Schule hat es doch in eigener Hand, es liegt doch an ihrer Qualität, ob sie Leute bekommt‘. Da liegt ja wohl nicht die Wahrheit drin. Für Schulen auf dem Land oder mit schlechten Bedingungen interessiert sich doch keiner“ (Ms-08).

II.b Erlebte Selbstwirksamkeit

Die Wirksamkeit ihres Handelns auf die betreuten Schulen wird von den Befragten unterschiedlich bewertet. Schulreferentinnen und Schulreferenten, die innerhalb der SBA noch andere strategische Aufgaben, z. B. die Einsatzplanungen für das Personal an Schulen, wahrnehmen, erleben sich im Vergleich zu Schulreferentinnen und Schulreferenten, die „nur“ ihre Schulen betreuen, als wirksamer.

Auch zwischen den Schularten fallen hinsichtlich der Einschätzung von erlebter Selbstwirksamkeit Unterschiede auf. Im Bereich der Gymnasien wird insgesamt eine höhere Zufriedenheit mit der eigenen Arbeit geäußert als in den anderen Schularten.

Die Entscheidungsspielräume für das eigene Handeln werden von Schulreferentinnen und Schulreferenten aller Schularten als eng begrenzt beschrieben. Juristische und verwaltungstechnische Vorgaben führten teilweise zu langwierigen und kaum zu beeinflussenden Verfahrensweisen. Zum einen müsse gesichert werden, dass bei diesem Handeln keine rechtlichen Fehler, die wiederum zu Einsprüchen und somit weiteren Verzögerungen führen könnten, auftreten. Zum anderen schafften von den Vorschriften abweichende Entscheidungen Präzedenzfälle, die Vorbildwirkung für andere Fälle entfalten würden.

Nach Aussagen aller Befragten steige das Arbeitspensum von Jahr zu Jahr, ohne dass eine entsprechende Entlastung erfolge. Auch erfahrene Schulreferentinnen und -referenten geben an, trotz aller Routine und Kenntnisse der Abläufe die Fülle der verschiedenen Aufgaben kaum noch bewältigen zu können.

„Man setzt sehr viel zu, aber letztendlich müssen wir die Aufgaben bewältigen. Viele kleine Aufgaben, Tagesaufgaben, die uns noch mehr Zeit binden, schaffen dann noch mehr Hürden, die wir bewältigen müssen. Aber eigentlich ist das Zeitmanagement wirklich fast nicht mehr zu meistern“ (Gym-03).

„Also das deckt schon die ganze Bandbreite ab. So ‚Mädchen für alles‘“ (Ms-08).

Es wird in Frage gestellt, ob alle derzeit zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben tatsächlich von Schulreferentinnen und Schulreferenten bewältigt werden müssen. Der Anteil an Aufgaben, die auch von Verwaltungsfachangestellten ausgeführt werden könnten, ist nach Meinung vieler der Befragten immer weiter gestiegen und zu hoch geworden. Dazu komme, dass keine Reserven bei Ausfällen (z. B. durch Krankheit) von Schulreferentinnen und Schulreferenten vorhanden wären. Oft würde die Arbeit auf die Verbleibenden verteilt, das Meiste bliebe aber häufig liegen. Gegenüber dieser Sachlage fühlten sich die meisten Befragten ohnmächtig und äußern ihre Unzufriedenheit. Es herrsche eine Kultur des „Hauptsache, es läuft.“

Auch die zahlreichen Umstrukturierungen innerhalb der Schulaufsicht haben sich nach Ansicht einiger Befragter nicht positiv auf die Arbeit der SBA ausgewirkt. Die Umstrukturierungen brächten Unruhe und zusätzliche Arbeit mit sich. Die größeren Verwaltungseinheiten gingen zu Lasten der Flexibilität.

„... aber die Nähe zur Basis, die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die man anbieten kann, die Beratung der Schulen war intensiver“ (Gs-04).

„Je größer die Einheit, um so unbeweglicher ist das System“ (Gs-10).

Hinsichtlich der Umbenennung der Schulaufsicht in eine Agentur gehen die Meinungen auseinander. Einige Schulreferentinnen und Schulreferenten, besonders jene, die schon lange in der Aufsicht arbeiten, betrachten dies als Bruch mit der Tradition des Amtes und empfanden die Umbenennung als Minderung des Status der dort Arbeitenden. Die meisten Befragten haben mit der Umbenennung kein Problem, da die Arbeitssituation und Arbeitsweise die gleiche sei.

„Damit ist ein bisschen die Motivation der Mitarbeiter verloren gegangen. Ein Schulamt ist etwas anders als eine Agentur“ (Gs-04).

Einigen Schulreferentinnen und Schulreferenten fehlt eine angemessene Anerkennungskultur für die von ihnen geleistete Arbeit. Vor allem die Tatsache, dass es für Schulreferentinnen und Schulreferenten in der Regel keine Haushaltsstellen gibt, wurde moniert. Stattdessen arbeiten sie auf Abordnungsbasis und können am Ende jedes Schuljahres wieder zurück auf ihre Stellen an den Schulen versetzt werden. Sofern sie nicht selbst Schulleiterinnen und Schulleiter waren, sind die Referentinnen und Referenten auch den Schulleitungen gegenüber in der niedrigeren Gehaltsgruppe. Das bedeute, dass die größere Verantwortung im Vergleich zu Schulleitungen schlechter bezahlt werde.

„Ich wünsche mir auch eine Wertschätzung meiner Arbeit“ (Ms-09).

„Es ist ja so, dass man hier abgeordnet ist und das wird von Jahr zu Jahr verlängert, oder auch nicht. Man muss den Leuten hier auch einmal eine Perspektive geben und sagen, wir übernehmen dich“ (Gs-05).

„Wenn ich einen Wunsch frei hätte: Ich möchte hier eine Stelle haben“ (Gs-06).

„Dass man im Gespräch nicht immer degradiert dasteht als die verbeamteten Schulleiter“ (Ms-07).

Trotz aller Kritik gab keiner der Befragten an, die Stelle als Schulreferentin bzw. Schulreferent aufgeben zu wollen. Jeder der Befragten nannte „Den Schulen helfen“ als wichtigstes Motiv für die Arbeit in der SBA. Für diese Funktion spricht aus ihrer Sicht auch die gute Zusammenarbeit mit den Schulleitungen und in den jeweiligen Referaten. Auch erzeuge die Arbeit in der SBA neues Wissen und hilfreiche Kontakte, die für zukünftige Tätigkeiten im System von Bedeutung werden könnten.

„Also erst einmal möchte ich sagen, dass ich mich mit meiner Arbeit gut fühle“ (Gs-04).

„Die Arbeit ist an mancher Stelle sehr interessant und mich reizt die Zusammenarbeit mit den Schulen. Dass Dinge funktionieren, für die man Sorge getragen hat und die kein Lehrer sieht“ (Ms-08).

Zusammenfassung und Interpretation von Kategorie II

Den meisten Schulreferentinnen und Schulreferenten ist es wichtig, nicht als Vorgesetzter von den Schulen wahrgenommen zu werden. Sie sehen sich eher als Berater und Unterstützer, als in der Rolle des Dienstvorgesetzten. Allerdings dürfte beiden Seiten die Art ihrer hierarchischen Beziehung klar sein. Zwischen den Schulreferentinnen/Schulreferenten und den Schulleitungen besteht eine Beziehung, in der jeder weiß, was der andere kann und was nicht.

Die Schulreferentinnen und Schulreferenten wissen, dass ihr Einfluss auf die tatsächlichen Vorgänge an den Schulen sehr begrenzt ist. Ihnen ist bewusst, dass sie mehr auf die gute und selbstständige Arbeit der Schulleitungen angewiesen sind, als die Schulleitungen auf die Schulaufsicht. Hinzu kommt, dass sie gegenwärtig nicht die Ressourcen haben, um Schulen nachhaltig zu helfen bzw. ihren Forderungen an die Schulen Nachdruck zu verleihen. Deshalb kehren die meisten Befragten den Vorgesetzten nur im Ausnahmefall heraus. Solange die jeweiligen Rollen, Dienstvorgesetzte und Dienstuntergebene, nicht thematisiert werden müssen, arbeiten beide Seiten auf sachlicher Ebene als Experten ihrer jeweiligen Systeme zusammen.

Ein weiterer Grund für den Wunsch, seitens der Schulen als Berater und Unterstützer wahrgenommen zu werden, liegt in der Historie der Schulreferentinnen und Schulreferenten. Alle Schulreferentinnen und Schulreferenten wurden von den Schulen in die SBA abgeordnet, im Ausnahmefall auch versetzt. Sie sind daher teilweise noch sehr unmittelbar mit den Sorgen und Nöten der Schulen vertraut. Diesen Schulen fühlen sie sich verpflichtet.

Die Möglichkeit, den Schulen zu helfen, wird durch die Fülle der zu bewältigenden Aufgaben und den Mangel an Ressourcen aber zunehmend schwieriger. Die Zahl der Probleme an den Schulen, die durch die Schulreferentinnen und Schulreferenten umgehend bearbeitet werden müssen, steigt – wobei die Anzahl der nicht lösbaren bzw. nicht in der gewünschten Form lösbaren Fälle zunimmt. Besonders Schulreferentinnen und Schulreferenten, die seit den 1990er Jahren in der Schulaufsicht tätig sind, bestätigen diesen Eindruck. Neben gesellschaftlichen Veränderungen, u. a. eine kritischere Sicht auf Lehrer bzw. die Schulen durch die Öffentlichkeit, zeitweise aber auch durch die Politik (vgl. Bloemeke, 2005), erschweren auch „bildungssysteminterne“ Entscheidungen die Arbeit der unteren Schulaufsicht.

So führte die Schaffung Aufwand-Nutzen-optimierter Schulverwaltungen zu einer zunehmenden räumlichen Entfernung der zuständigen Referentinnen und Referenten von den betreuten Schulen. Verbunden damit stieg der verwaltungstechnische Aufwand in der Zusammenarbeit mit den Schulen.

Hinzu kommt, dass die Verrechtlichung der Arbeit mit den Schulen die Freiheitsgrade der Schulreferentinnen und Schulreferenten immer mehr begrenzt. Sie handeln in einem enger werdenden rechtlichen Rahmen, da von der jeweiligen Verordnung bzw. Vorschrift abweichende Entscheidungen Präzedenzfälle schaffen würden. Fehlende Ressourcen, z. B. Lehrpersonal, schränken die Möglichkeiten zur aktiven Gestaltung schulischer Prozesse weiter ein. Das Kerngeschäft der Schulreferentinnen und Schulreferenten besteht hauptsächlich darin, den Schulen ausreichend Personal für die Unterrichtsversorgung zur Verfügung zu stellen, zu kontrollieren und durchzusetzen, dass an den Schulen formalrechtlich gehandelt wird und in der Klärung von Problemen an den Einzelschulen. Für die pädagogische Gestaltung schulischer Arbeit, die intensive Beratung dazu im Haus bzw. der Akteure an den Schulen bleibt deshalb zu wenig Zeit.

Je nach Querschnittsaufgaben¹² und Schulform wird die Selbstwirksamkeit unterschiedlich beurteilt. Schulreferentinnen und Schulreferenten der Gymnasien äußerten sich zufriedener über ihre Arbeit, als die Referentinnen und Referenten der Mittelschulen und Grundschulen.

Bei den Grundschulen könnte das mit der Anzahl der betreuten Schulen zusammenhängen. Eine Betreuung von mehr als 20 Schulen, wie es im Bereich der Grundschule die Regel ist, erlaubt keine lange und intensive Beschäftigung mit Detailfragen. Hier üben die Schulreferentin bzw. der Schulreferent eher eine verwaltende Funktion aus.

Hinzu kommt, dass auch die Problemlage in den beiden Schularten eine andere als an den Gymnasien ist. Schulreferentinnen und Schulreferenten der Grund- und Mittelschulen berichten z. B. über die Schwierigkeit, junge Kolleginnen und Kollegen für ihre Schulen zu erhalten, über hohe Krankenstände in den Kollegien und

¹² Als Querschnittsaufgaben werden die Aufgaben bezeichnet, die zusätzlich zur Betreuung der Schulen zu erfüllen sind (z.B. Koordinierung von Wettbewerben).

überzunehmend mehr Eltern, die sich mit ihren die Schule betreffenden Problemen und Beschwerden direkt an die Sächsische Bildungsagentur wenden.

Auch die Art und Menge der übertragenen Aufgaben spielt eine Rolle bei der Einschätzung der Selbstwirksamkeit. Schulreferentinnen und Schulreferenten bezeichnen ihre Querschnittsaufgaben oft als interessant und wichtig. Hier spielt sicher eine Rolle, dass die Aufgaben meistens zu einem positiven Ende gebracht werden. Diese Erfolge vermitteln das Gefühl, etwas geschafft zu haben. Sie bilden demnach einen Kontrast zu den nicht lösbaren Problemen in der Arbeit mit den Schulen. Allerdings verkehrt sich die positive Sicht auf die Querschnittsaufgaben, wenn immer mehr davon zusätzlich erfüllt werden müssen (z. B. wegen Erkrankungen von Kolleginnen und Kollegen).

Die Praxis der jährlich erfolgenden Abordnungen an die SBA wird von allen Befragten als nicht akzeptabel bezeichnet. Die Abordnungspraxis bzw. die kommissarische Ausübung von Tätigkeiten (z. B. Schulleiter) ist im Freistaat Sachsen eher die Regel, als die Ausnahme. Durch diese Praxis spart der Freistaat wahrscheinlich eine große Menge Geld. Vergessen wird dabei jedoch, dass damit falsche Signale in das System gesendet werden. So wird es immer schwerer, Lehrkräfte für eine Tätigkeit in den Schulleitungen bzw. auch der unteren Schulaufsicht zu gewinnen. Besonders nachteilig wirkt sich diese Abordnungspraxis auf die an die SBA als Schulreferentinnen und Schulreferenten abgeordneten Lehrkräfte aus. Sowohl das Arbeitspensum als auch die übernommene Verantwortung stehen in keinem Verhältnis zur „normalen“ Lehrertätigkeit. Neben der geringeren Bezahlung im Vergleich zu den Schulleiterinnen und Schulleitern der betreuten Schulen ist auch die hierarchische Schieflage bei diesen Schulreferentinnen und Schulreferenten deutlicher ausgeprägt.

Die derzeitige Abordnungspraxis empfinden Schulreferentinnen und Schulreferenten als Geringschätzung ihrer Tätigkeit seitens der vorgesetzten Behörden (SMK bzw. sächsische Staatsregierung). Sie wünschen sich eine feste, d. h. im Haushalt verankerte Stelle in der Sächsischen Bildungsagentur. Diese Stelle soll so beschaffen sein, dass die Hierarchie gegenüber den Schulen wieder deutlich wird. Dies betrifft vor allem die Vergütung der Tätigkeit als Schulreferentin bzw. Schulreferent. Die Stelle soll mindestens wie eine Schulleiterstelle der entsprechenden Schulart vergütet werden.

Gegenüber den Schulleitungen können sich die Schulreferentinnen und Schulreferenten dann anders positionieren. Zum einen, weil keine hierarchische Schieflage besteht, zum anderen, weil sie auf lange Zeit mit den Schulen zusammenarbeiten werden, was die Akteure an Schule zu berücksichtigen haben.

Bei der Fülle an geschilderten Problemen erscheint es seltsam, dass sich die meisten Befragten positiv zu ihrer Arbeit als Schulreferentin bzw. Schulreferent äußern und diese Funktion weiter ausüben wollen. Sicher trägt die oft angeführte gute Zusammenarbeit in den Referaten zu einer guten Arbeitsatmosphäre und damit zur Entscheidung, in der SBA zu bleiben, bei. Diese gute Zusammenarbeit kann aber auch an den Schulen zwischen

den Lehrkräften bzw. der Schulleitung vorhanden sein. Die Funktion einer Schulreferentin bzw. eines Schulreferenten bietet demnach zusätzliche Anreize im Vergleich zur Arbeit an den Schulen.

Einer dieser Anreize ist sicher die größere Planbarkeit und Gestaltungsfreiheit bei der eigenen Arbeit. Es obliegt den Schulreferentinnen und Schulreferenten, die Arbeit (unabhängig von der Taktung von Unterrichtsstunden) zeitlich und inhaltlich zu strukturieren.

Auch dürfte die Art und Weise des Umgangs miteinander an der SBA bzw. mit den Schulleitungen einen Anreiz darstellen. Das betrifft sowohl den Umgangston als auch die Fähigkeit aller Beteiligten, sich sachlich mit Problemen auseinander zu setzen. Dies bildet einen Kontrast zu den nicht seltenen Auseinandersetzungen mit Schülern und z. T. auch Eltern an der Schule. Ein Indiz dafür, dass dies ein Anreiz ist, könnte sein, dass einige der Befragten besonders die öffentlichen Sprechtag als problematisch bezeichnen.

Nicht zuletzt ist mit der Funktion auch ein gewisser Status verbunden. Das bedeutet zum einen, das gesellschaftliche Ansehen ist im Vergleich zu einem „normalen“ Lehrer höher. Ein Indiz dafür ist die Aussage, dass mit der Umbenennung zur Agentur Prestige verloren gegangen ist. Zum anderen gibt es weniger Schulreferentinnen und Schulreferenten als Lehrkräfte und Schulleitungen. Sie gehören demnach zu einem ausgewählten Kreis.

5.3 Kategorie III: Wahrnehmung von Schule

Den Schulen wurde in den letzten zehn Jahren immer mehr administrative Aufgaben übertragen, die früher in die Verantwortung der SBA gehörten. So habe sich z. B. mit der Einführung von Sax-SVS der bürokratische Aufwand für die Schulleitungen vervielfacht¹³. Dieses „Outsourcing“ verlagere Probleme, was dazu führe, dass die Schulleitungen zunehmend überlastet werden.

„Ich bewundere die Schulleiter. Da sind finanzielle und materielle Dinge zu erledigen, pädagogische Konzepte zu erstellen bis hin zur Einrichtung des Computerkabinetts oder die Renovierung der Schule. Dann kommen die Forderungen der SBAs und des SMK. Und dass in Einklang zu bringen ist bestimmt nicht einfach“ (Gym-16).

An kleinen Grundschulen sei dies besonders gravierend, da den Schulleitungen häufig nicht einmal eine Verwaltungskraft zur Verfügung gestellt werde. Auch die im Vergleich zu den Schulleitungen an Mittelschulen und Gymnasien höhere Unterrichtsverpflichtung von Schulleitungen an Grundschulen erschwere deren Arbeit.

Zudem häuften sich die Fälle, in denen weder die Schulen noch die Schulreferentinnen und Schulreferenten eine Lösung fänden. Fragen der Inklusion, der Schulwechsel extrem verhaltensauffälliger Schüler, hoher

¹³ In diesem Zusammenhang wird bemängelt, dass Schulleitung und Schulreferent/in nicht auf derselben Benutzeroberfläche arbeiten. Dies führe zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand, da viele Eintragungen erneute Nachfragen per Telefon oder E-Mail nach sich zögen.

Krankenstand beim Lehrpersonal und fehlende materielle Ausstattungen an Schulen führten beide Seiten an den Rand der Belastbarkeit. Kann die SBA keine Abhilfe schaffen, bleibt es in der Regel den Schulen überlassen, mit den Problemen klar zu kommen und eigene Lösungen zu kreieren. Das führe dazu, dass die Schulen zunehmend autonomer agierten.

„Also wir geben immer mehr raus, bei uns wird jede Stelle abgebaut, da fehlt die Möglichkeit das zu bearbeiten. Und das wird dann an die Schulen weitergegeben“ (Gs-04).

„Ich behaupte einfach mal, die Schulen sind ja schon in vielen Belangen autonom. Der Schulleiter ist für fast alles verantwortlich, was in seiner Schule läuft. Das Problem ist, dass die Schulen Diener mehrerer Herren sind“ (Gym-16).

Wie eigenständig eine Schule arbeitet, hängt in sehr hohem Maße von den Schulleitungen ab. Haben diese Akteure hohe Kompetenzen in der Verwaltung und Personalführung, treten sie von sich aus nur dann an die SBA heran, wenn deren Zuständigkeit bei den entsprechenden Aufgaben gefordert ist. Solche Schulleitungen genießen bei den Befragten viel Vertrauen, d. h., die Schulen werden nicht behelligt, wenn kein Anlass dazu vorliegt. Andererseits gibt es auch Schulleitungen, die kaum in der Lage sind, Kollegien zu führen und eigenverantwortlich zu entscheiden. Hier übernehme die Schulreferentin bzw. der Schulreferent häufig eine Art Mentorenschaft über die Schulleitung. Innerhalb der Schularten zeigen sich Unterschiede bezüglich des eigenverantwortlichen Arbeitens. Referentinnen und Referenten von Gymnasien schätzen die Schulleitungen ihrer Schulen als kompetent und entscheidungsfreudig ein. Diese werden als selbstbewusste Partner der SBA beschrieben, die ihre Rechte und Möglichkeiten kennen. Das bedeutet, die Zusammenarbeit findet auf Augenhöhe in Form dialogischer Aushandlungsprozesse statt. Da beiden Seiten bewusst sei, was der andere jeweils leisten könne bzw. was in ihrer Verantwortung liegt, sei die Zusammenarbeit in der Regel konstruktiv und lösungsorientiert.

„Das ist ein gegenseitiges Geben und Nehmen“ (Gym-12).

Schulreferentinnen und Schulreferenten der Mittelschulen berichten, dass sie mit einigen Schulleitungen Diskrepanzen hinsichtlich der Führung der entsprechenden Schulen haben. Das gehe mitunter soweit, dass konkrete Anweisungen für die Strukturierung der Arbeitsabläufe an den Schulen erteilt werden. Auch für einzelne Grundschulen äußern sich befragte Referentinnen bzw. Referenten ähnlich. Ursachen für diese Probleme sehen sie u. a. darin, dass einzelne Schulleiterinnen bzw. Schulleiter ihren Aufgaben nicht bzw. nicht mehr gewachsen sind. Die Unstimmigkeiten führten zu einer Belastung der Zusammenarbeit, da Vertrauen auf beiden Seiten verloren geht.

„Das ist ein Schulleiter, der wirklich schwach ist. Da habe ich dann festgelegt, wie es weitergeht“ (Gs-06).

„Das hat nichts mit dem Alter zu tun, das ist persönlichkeitsabhängig. Ich habe Schulleiter, die kurz vor der Rente stehen und die Prozesse noch engagiert angehen. Und dann gibt es junge, die immer nur jammern wie schwer das ist. Da kann man nur in ganz kleinen Schritten arbeiten“ (Ms-19).

Auch hinsichtlich der Einschätzung der Lehrkräfte gibt es Wahrnehmungsunterschiede innerhalb der Schularten. Einige Referentinnen und Referenten der weiterführenden Schularten, insbesondere der Mittelschulen, meinen, dass einige Lehrkräfte sich zu positiv in ihrem Handeln sehen. Das führe dazu, dass sie kaum noch Fortbildungen besuchten und einen methodisch wenig ansprechenden Unterricht durchführten. Sie seien diesbezüglich kaum kritikfähig und nicht bereit, etwas zu ändern. Auftretende Probleme würden bevorzugt auf die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit geschoben, die Lösung von Problemen wird von anderen erwartet. Bezüglich dieser wachsenden Gruppe von Lehrerinnen und Lehrern äußern die Befragten ihren Zweifel, ob externe Evaluation zu den gewünschten Veränderungen führen kann. Sie gehen davon aus, dass diese Lehrkräfte in den neuen Verfahren eher eine zusätzliche Belastung sehen bzw. die Berichte der externen Evaluation nicht objektiv auswerten.

Die Referentinnen und Referenten der Grundschulen äußern sich zufriedener über die Lehrerkollegien. Trotz der hohen Arbeitsbelastung seien die Kolleginnen und Kollegen engagiert und probierten neue Unterrichtsformen und -methoden aus. Die Berichte der externen Evaluation zeigten, dass an vielen Grundschulen methodisch vielfältiger gearbeitet werde als an vielen weiterführenden Schulen.

Zusammenfassung und Interpretation von Kategorie III

Die Arbeit an den Schulen steht und fällt mit den Schulleitungen. Besonders unter den derzeit schwierigen personellen Rahmenbedingungen sind die Schulreferentinnen und Schulreferenten auf funktionierende Schulleitungen angewiesen. Die Schulen müssen weitgehend eigenverantwortlich arbeiten, haben aber immer noch die im Abschnitt 1.1 (i. d. A.) beschriebenen Einschränkungen zu beachten. Das bedeutet, dass sie eigene Lösungen finden müssen, ohne die geltenden Regelungen zu missachten. Funktionierende Schulen schaffen die notwendige Entlastung, damit sich Schulreferentinnen und Schulreferenten verstärkt um solche Schulen kümmern können, die massive Probleme haben.

Die Problemlagen an Gymnasien einerseits sowie Grund- und Mittelschulen andererseits sind verschieden. Der Personalmangel trifft die beiden letztgenannten besonders. Während den Gymnasien derzeit noch weitestgehend genügend ausgebildete Lehrkräfte von den Universitäten zur Verfügung stehen, fehlen an Grund- und Mittelschulen zunehmend grundständig ausgebildete Lehrkräfte. Die entstehenden Lücken in der Unterrichtsversorgung sind durch die vorhandenen Lehrkräfte nicht mehr zu füllen. Deshalb werden zunehmend Seiteneinsteiger eingestellt. Diese brauchen in der Regel aber mehr Zeit, um sich in den Lehrerberuf einzuarbeiten. Die Einarbeitung soll von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen begleitet und unterstützt werden.

Hinzu kommt die Überalterung der Lehrkräfte. Auch hier besteht insbesondere an Grund- und Mittelschulen eine Unausgewogenheit in der Altersgliederung der Lehrerschaft, da in diesem Bereich weniger Neueinstellungen stattfanden. „Insbesondere an den Grundschulen ist mit knapp 3000 Lehrern fast ein Drittel der Lehrer 55 Jahre und älter. ... Nur 186 Lehrer und damit zwei Prozent sind an den Mittelschulen unter 35 Jahre alt“ (Klemm, 2008, S. 66). Die Überalterung der Lehrkräfte führt im Zusammenhang mit der zunehmenden Arbeitsbelastung vor allem an Mittelschulen zu der geschilderten Delegation von Problemen durch immer mehr Lehrkräfte (vgl. 5.3 i. d. A.).

Hinsichtlich der methodischen Gestaltung des Unterrichtes loben vor allem die Schulreferentinnen und Schulreferenten der Grundschulen ihre Lehrkräfte. Auch die Berichte der externen Evaluation bescheinigen den Grundschulen in diesem Punkt einen Vorsprung vor den weiterführenden Schularten. Es gelingt diesen Schulen demnach nicht, die vorhandenen Kompetenzen der Schüler und Schülerinnen aufzugreifen und weiterzuentwickeln.

Alle Schulreferentinnen und Schulreferenten der Gymnasien beschreiben ihre Schulleitungen als selbstbewusst und Aushandlungen mit ihnen als herausfordernd. Diese Aussage ist insofern interessant, weil sie nur von den Referentinnen und Referenten der Gymnasien getroffen wurde. Was unterscheidet die Schulleitungen an Gymnasien von denen der beiden anderen Schularten?

Die Gymnasien sind in der Regel Schulen mit größeren Kollegien und Schülerzahlen als die der Grund- und Mittelschulen. Die Lehrerschaft an Gymnasien hat mit dem Philologenverband Sachsen (PVS) eine starke, politisch einflussreiche Interessenvertretung, mit der sich die Schulleitungen verständigen müssen. Da vorwiegend Schüler aus sogenannten „bildungsnahe“ Schichten an die Gymnasien in Sachsen kommen, haben sich Schulleitungen mit Eltern auseinanderzusetzen, die die Interessen ihrer Kinder auch mit juristischen Mitteln durchsetzen wollen. Auch die relativ kleine Zahl der Gymnasien im Vergleich zu den Grund- und Mittelschulen dürfte eine Rolle spielen. Schulreferentinnen und Schulreferenten der Gymnasien betreuen weniger Schulen. Treffen zwischen den Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten und Schulleitungen an den einzelnen Gymnasien dürften häufiger stattfinden. Der Kreis der Akteure ist kleiner, man kennt sich besser. Das fordert und fördert Kommunikationsstrukturen auf „Augenhöhe“.

Ein letzter Punkt sei noch angeführt: Die Schulleiterinnen bzw. Schulleiter der sächsischen Gymnasien haben einen eigenen Interessenverband, die Vereinigung der Gymnasialdirektoren Sachsen (VGS). Damit erzeugen sie zusätzliches politisches Gewicht. Dies spricht für den Willen, eigene Interessen mit Nachdruck in Aushandlungsprozesse mit dem SMK und der SBA einzubringen.

5.4 Kategorie IV: Gestaltung der Zielvereinbarungsprozesse

Die Teilnahme der Schulreferentinnen und Schulreferenten an den Präsentationen der Ergebnisse der externen Evaluation an den Schulen ist ein Baustein der Vorbereitung auf die Zielvereinbarungsprozesse. Die Eindrücke und Informationen aus dieser Veranstaltung dienen dem gezielten Lesen des Berichtes der externen Evaluation. Dabei erfolgt ein Abgleich der eigenen Wahrnehmung der Schule mit der Fremdwahrnehmung der Evaluatoren. Schon hier zeigten sich Diskrepanzen. Fast alle Schulreferentinnen und Schulreferenten sehen ihre Schulen kritischer als die Berichte der externen Evaluation das aussagen. Ihnen fehlt vor allem die Differenzierung zwischen den Schulen.

„Ich habe hier 10 Berichte liegen. Es ist sehr viel Grün. Das kann ja eigentlich fast nicht sein“ (Gs-05).

„Kritisch finde ich, wenn die Ergebnisse nur auf einem Fragebogen oder einem Schriftstück beruhen. Das ist anders, wenn noch eine Beobachtung und mehrere Fragebögen hinzukommen“ (Ms-08).

„Es wird nichts am Lehrplan ausgewertet. Deshalb hilft uns das in der Weiterarbeit nicht so sehr. Der Lehrer, der nicht nach Lehrplan arbeitet, erscheint hier nicht“ (Gs-10).

Das Schulprogramm, die Erkenntnisse aus eigenen Schulbesuchen und die Informationen anderer externer Akteure (z. B. Fachberater) sind weitere Informationsquellen, die Schulreferenten zur Vorbereitung auf die Zielvereinbarungsgespräche nutzen.

„Na, wir nutzen natürlich andere Quellen auch mit. Ob das jetzt die Fachberater sind oder eben Gespräche mit den Fachleitern. Auch externe Partner, z. B. der Schulträger – solche Dinge werden natürlich mitberücksichtigt“ (Gym-14/15).

Die Zusammenarbeit innerhalb der SBA hat sich durch die Einführung der externen Evaluation mit anschließenden Zielvereinbarungen nicht verändert. Die Zielvereinbarungsprozesse mit den Schulen werden eigenverantwortlich geführt. Teamarbeit im Sinne gemeinsamer Vorbereitung einer Gruppe von Schulreferenten auf die inhaltliche Gestaltung der Zielvereinbarungen für bestimmte Schulen stellt den Ausnahmefall dar und werde auf informeller Ebene organisiert. Einige Schulreferentinnen und Schulreferenten wünschten sich eine formelle Möglichkeit zu diesem inhaltlichen Austausch, die Mehrzahl erachtet dies aber als nicht notwendig, da sie die Schulen sowieso allein betreuen müssten. Neben Vorabsprachen zur formalen Gestaltung der Zielvereinbarungen in den Referaten und einer zentralen Fortbildung des SBI zu den Zielvereinbarungsprozessen haben einige Schulreferentinnen und Schulreferenten auf Eigeninitiative weitere Fortbildungen besucht.

„Ich wünschte mir Teamarbeit“ (Ms-09).

Im Zusammenhang mit dem SMK wird angeführt, dass es, zumindest bis zum Zeitpunkt der Befragung, nicht gelungen sei, zwischen der SBA und dem SMK eine institutionelle Zielvereinbarung auszuhandeln. Dies wird

von einigen Schulreferentinnen und Schulreferenten als Voraussetzung zum Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Schulen gesehen. Nur so sei klar, wozu sich die beiden Institutionen verpflichten und welche Ressourcen dafür zur Verfügung ständen. Auch über Zielvereinbarungen zwischen den Abteilungen und Referaten zwischen und innerhalb der Regionalstellen der SBA war nichts bekannt.

„Bestimmte Dinge, wo man uns dann auch wieder gebremst hat. Weil man gesagt hat: Bevor die andere Zielvereinbarung gegenüber anderen Institutionen, die über uns liegen, nicht existieren, können wir das auch noch nicht tun“ (Gym-03).

„Eine Zielvereinbarung zwischen dem SMK und der SBA gibt es nicht“ (Ms-07).

Die Handreichung des Staatsministeriums für Kultus (SMK, 2008 a) „Zielvereinbarungen im sächsischen Schulsystem“ dient als Orientierung für die Gestaltung der Zielvereinbarungsprozesse, wird aber nicht 1:1 umgesetzt. Das erste Gespräch wird ca. 2–6 Wochen nach der erfolgten Präsentation der Berichte der externen Evaluation anberaumt. Die Termine werden nicht selten mit weiteren dienstlichen Anlässen (z. B. Schulleiterdienstberatungen) kombiniert. Findet die Präsentation erst kurz vor dem Schuljahresende statt, verlagert sich der Termin in das neue Schuljahr. Dies wird als ungünstig gesehen, da die Gespräche durch die organisatorischen Arbeiten zu Schuljahresbeginn frühestens Ende September erfolgen.

„Ich setze schon die Termine. Ersttermin als Vorabsprache mit Gesamtzeitleiste. Ein zweiter Termin, wo man sich inhaltlich bespricht. Und dann bekomme ich die Zielvereinbarung zugeschickt, unterschreibe und gut“ (Ms-08).

„Die Handreichung finde ich nicht praktikabel. Ich bräuchte eine Sekretärin, die hier die Termine managt, die Schulen erinnert“ (Gs-10).

Die Gespräche finden sowohl in den SBA Regionalstellen als auch in den Schulen statt. Gesprächspartner sind in der Regel die Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten und die Schulleiterinnen bzw. Schulleiter. Der Teilnehmerkreis wird seitens der Referentinnen und Referenten aber nicht beschränkt bzw. vorgegeben. Den Schulreferentinnen und Schulreferenten ist wichtig, dass die Gespräche ungestört und nicht unter Zeitdruck ablaufen. Die Gespräche werden als partnerschaftlich und gleichberechtigt beschrieben.

„Auf Augenhöhe. Das heißt für uns, dass wir uns nicht hinstellen und sagen, wir sind jetzt dein Dienstvorgesetzter. Das heißt, wir versuchen Kompromisse zu finden“ (Gym-25).

„Es finden Aushandlungsprozesse statt, keine Zwangsvorgaben“ (Ms-08).

Weitere Gespräche finden nach Notwendigkeit und Zeitbudget der Beteiligten statt. Dabei spielt eine große Rolle, wie viele Schulen die jeweilige Schulreferentin bzw. der jeweilige Schulreferent zu betreuen hat und wie die alltägliche Zusammenarbeit mit den Schulleitern erfolgt. Ob solche Gespräche dialogisch geführt werden, hänge dabei weniger von der Vorgabe des Berichtes bzw. der Handreichung (vgl. SMK, 2008 a) ab, sondern

von den am Gespräch beteiligten Personen. Haben diese nicht schon vorher eine gleichberechtigte Kommunikation gepflegt, erzeugten die Zielvereinbarungsgespräche auch keinen anderen Kommunikationsstil. Das heißt, dialogische Beratungsstrategien mit Schulleiterinnen und Schulleitern müssen schon vorher aufgebaut worden sein.

„Also, es gab ein Gespräch, dann hat der Schulleiter mir die Zielvereinbarung unterschrieben zugeschickt. Mehr Zeit habe ich bei über 20 Schulen, die ich betreue, nicht“ (Gs-10).

„Auf Grund der Fülle der Arbeit, von Verwaltungsarbeit, haben wir zu wenig Zeit für inhaltliche Dinge, um die Zielvereinbarungsprozesse intensiv zu begleiten. Das schaffen wir einfach nicht“ (Gs-11).

„Solche dialogischen Gespräche müssen schon vorher gelaufen sein“ (Ms-07).

Die Anzahl und Qualität der Gespräche werden auch davon beeinflusst, für wie sinnhaft Schulreferenten die Zielvereinbarungen halten. Schulreferenten, die diesem Steuerungsinstrument aufgeschlossen gegenüberstehen, investieren mehr Zeit in die Gestaltung der Zielvereinbarungsprozesse. Dies ist ein Grund für die unterschiedlich langen Zeiträume der Zielvereinbarungsprozesse. Ein weiterer Grund für die Verlängerung bzw. den Abbruch dieser Prozesse sind personelle Wechsel. Neubesetzungen führen zu einem Wissensverlust über den Zielvereinbarungsprozess. Wechselt der zuständige Schulreferent, ist eine Einarbeitungsphase notwendig. Die Vielzahl der dringlichen Aufgaben des ‚Tagesgeschäftes‘ verdrängt häufig die Beschäftigung mit den Zielvereinbarungen. Zusammen mit fehlenden Aufzeichnungen zu den bisherigen Arbeitsständen des Zielvereinbarungsprozesses führt dies im Extremfall zum Abbruch dieser Prozesse. Dies geschah allerdings nur in zwei Fällen. Die meisten der Befragten bestanden auf dem Abschluss von Zielvereinbarungen und übten somit einen Kontrahierungszwang auf die Schulleitungen aus.

„Diese Schule wird nicht dabei sein, weil es keinen Sinn macht, im Nachgang noch eine Zielvereinbarung zu machen“ (Ms-13).

Die inhaltliche Gestaltung der Zielvereinbarungen obliegt in der Regel den Schulen. Zielvorgaben seitens der Schulreferenten werden vermieden, angestrebt wird Einvernehmlichkeit bei den Zielen. Die Schulreferenten bringen sich in die Gespräche mit eigenen inhaltlichen Vorstellungen ein. Sie akzeptieren aber in der Regel die Zielvorstellungen der Schulen, wobei der Abgleich der Ziele zwischen Schule und Schulreferentin bzw. Schulreferent hohe Übereinstimmungen aufweist. Einige Schulreferentinnen und Schulreferenten übertragen den Schulen den Auftrag der Zielfindung explizit. Dabei wird argumentiert, dass die Schule selbst am besten wisse, welche Ziele ihr wichtig seien. Das jeweilige Umfeld der Schulen und die Rahmenbedingungen der schulischen Arbeit seien häufig nur aus der Perspektive der Schulaufsicht bekannt, ein tieferer Einblick in die inneren Strukturen der betreuten Schulen fehle. Dieser sei nur dann vorhanden, wenn die Schule kontinuierlich über Jahre betreut wird bzw. eine intensive Beschäftigung mit dieser Schule aus dienstlichen Gründen erforderlich war.

„Die Vorschläge kommen von den Schulen. Dazu haben wir uns in der Schulleiterberatung verständigt“ (Gs-06).

„Man ist zu wenig mit den inneren Strukturen der Schulen vertraut. Deshalb kann man die Prozesse wenig mitgestalten“ (Gym-12).

Die Ziele werden als verbindlich, aber nicht als dogmatisch angesehen. Zum Teil vereinbarte Zwischenevaluationen sind dafür gedacht, die Sinnhaftigkeit der Ziele zu prüfen und gegebenenfalls begründete Zielanpassungen vorzunehmen. Werden Ziele nicht erreicht, sind seitens der Schulreferenten keine negativen Konsequenzen für die Schule vorgesehen. Wie reagiert wird, wenn Ziele nicht erreicht werden, obliegt den jeweiligen Schulreferenten. Vereinbarungen werden zwischen den Aushandlungspartnern der Zielvereinbarungen diesbezüglich nicht getroffen.

„Die Frage ist, wenn ich eine Zielvereinbarung abschließe, welche Konsequenzen ich ziehe, wenn das Ziel nicht erreicht wird. Schließlich kann ich auch keine ausreichende Unterstützung bieten“ (Gym-12).

Die Schulreferenten dringen auf die Formulierung umsetzbarer, abrechenbarer Ziele entsprechend der SMART-Regeln der Zielformulierung (SMK, 2008 a, S. 12). Dabei achten Schulreferentinnen und Schulreferenten insbesondere auf die Einordnung der Ziele in den Zusammenhang der strategischen Ziele, die Messbarkeit der beschlossenen Maßnahmen und die Festlegung von Verantwortlichkeiten. Hinsichtlich dieser Punkte erfolgten Absprachen in den Referaten der SBA Regionalstellen.

„Da gab es Absprachen im Referat und dort haben wir die Rahmenbedingungen festgezurr: Fragen der Formulierung nach der SMART-Formel, die Tabellenform, was ein Ziel ist“ (Ms-08).

Die Form der Zielvereinbarungen wird von den Schulreferenten maßgeblich beeinflusst. Teilweise wird diese vorgegeben und deren Einhaltung eingefordert. Mit dieser Einheitlichkeit der Gestaltung der Zielvereinbarungen innerhalb ihres Bereiches wird deren Vergleichbarkeit sowie Übersichtlichkeit angestrebt. Die damit verbundene Standardisierung und Reduktion der Inhalte wird im Hinblick auf die effiziente Arbeit mit den Zielvereinbarungen akzeptiert. Dieses Dokument soll einen schnellen Überblick zur jeweiligen Schule ermöglichen. Zum Teil werden die Zielvereinbarungen aber noch durch weitere, erläuternde Schriftstücke ergänzt.

„Ich habe dann auch eine Vorgabe. Wir wollen das in Tabellenform, wegen der Vergleichbarkeit der Schulen“ (Ms-08).

Die Wahrscheinlichkeit, dass institutionelle Zielvereinbarungen zusätzliche Kräfte an den Schulen zur Bewältigung der schulischen Arbeit freisetzen, sehen die Befragten als gering an. Gegen signifikante Effekte spricht unter anderem, dass die SBA den Schulen keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung stellen kann. Die knappe Ressourcenlage wirkt sich einseitig auf die Verteilung der Verantwortlichkeiten in den

Zielvereinbarungen aus. Es überwiegen die Ziele, für deren Umsetzung fast ausschließlich die Schulen zuständig und in der Verantwortung sind.

„Wenn ein Schulleiter sagt, er bräuchte einen Lehrer als Fachmann für Öffentlichkeitsarbeit an seine Schule. Dem sage ich: Den kannst du haben, wenn ich einen habe, bekommst du ihn. Aber den habe ich nicht“ (Ms-08).

„Und das ist auch das eigentliche Problem, dass wir den Schulen, die sich etwas aufgebaut haben, die Leistungsträger wegnehmen, um die Unterrichtsabsicherung überall zu gewährleisten“ (Ms-21).

Einige Schulreferentinnen und Schulreferenten fühlen sich durch diesen Umstand sehr unwohl in den Zielvereinbarungsprozessen und plädieren für ein Aussetzen des Abschlusses von Zielvereinbarungen. Sie argumentieren, dass in diesen Gesprächen nicht erreicht werden könne, was vorher in der Zusammenarbeit mit der Schule nicht möglich gewesen sei. Aus ihrer Sicht ist ein Dialog auf Augenhöhe nicht möglich, da die SBA den Schulen keine zusätzlichen Angebote machen kann.

„... dass wir die Zielvereinbarungsgespräche dann führen, wenn wir dann am Ende auch wirklich als Partner gegenüber der Schule auftreten können, wo wir auch den Schulen etwas mehr bieten können als wir das gegenwärtig tun können“ (Gym-03).

„Zielvereinbarungen werden gemacht, weil es die Zeit verlangt. Wir müssen das machen. Und wir werden auch ein Stück weit dazu gezwungen, so etwas zu machen“ (Gs-11).

Die begleitenden Maßnahmen der SBA beschränken sich auf die schon üblichen Unterstützungsangebote. Dazu zählen die Vermittlung von schulinternen Fortbildungen (Schilf), das Anregen und Fördern der Vernetzung der Schulen untereinander, die kollegialen Beratungen in den Dienstkonferenzen der Schulleiterinnen und Schulleiter des Sprengels. Beiden Seiten im Zielvereinbarungsprozess ist dieses Problem bewusst, sodass die schulischen Vertreter und die Schulreferentinnen und Schulreferenten diesbezüglich nicht mit einer unrealistischen Erwartungshaltung in die Gespräche gehen.

„Wir haben nur die Möglichkeit der Fortbildungsangebote“ (Gym-12).

„Aber meine Möglichkeiten der Hilfe für die Schulen werden immer begrenzter auf Grund der Lehrkräftesituation“ (Ms-13).

Zusammenfassung Interpretation von Kategorie IV

Für die Schulen sind die geforderten Zielvereinbarungen nur Formalität. Die Implementierung der Zielvereinbarungen scheitert vor allem daran, dass keine der damit verbundenen Erwartungen (s. Kapitel 2 i. d. A.) erfüllt werden. Sie schaffen keine Ressourcen, vermindern nicht die kleinschrittige Detailsteuerung und erhöhen das Arbeitspensum. Schulleiterinnen bzw. Schulleiter beschreiben sie folgerichtig als aufgezwungene

und einseitige Verpflichtung der Schulen. Es werde einem Trend gefolgt, der keine Vorteile für die Schulen erzeuge (vgl. Keitel, 2013, S. 65–76).

Schmuck definiert Zielvereinbarungen als „verbindliche Absprache zwischen zwei Ebenen für einen festgelegten Zeitraum über die zu erbringenden Leistungen, deren Qualität und Menge, das hierzu erforderliche Budget beziehungsweise die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie über Art und Inhalt des Informationsaustausches“ (Schmuck, 2010, S. 126). Das Grundprinzip von Zielvereinbarungen, verbindliche Leistungen und Gegenleistungen auszuhandeln und zu fixieren (vgl. Schmuck, 2010, S. 36; Ulber, 2010, S. 297), kann bei der gegenwärtigen personellen Ressourcenlage durch die Schulreferentinnen und Schulreferenten nicht umgesetzt werden. Den Schulen können derzeit weder zusätzliche Ressourcen für die Umsetzung der Ziele noch die Kontinuität ihrer derzeitigen personellen Situation garantiert werden. Damit erhalten viele Zielvereinbarungen eher den Charakter einer Selbstverpflichtung der Schulen, da nur einer der beiden vertragsschließenden Partner abrechenbare Verpflichtungen eingeht (vgl. Schmuck, 2010).

Zwar wird die Umsetzung der Ziele den Schulen überlassen (vgl. SMK, 2008, S. 3), es fehlen aber Anreize und Sanktionen, um die Schulen zur Umsetzung der Ziele zu motivieren. Nur so kann sich aber die Steuerungswirkung von Zielvereinbarungen entfalten, da es ansonsten gleichgültig für die Schule ist, ob sie ihre Ziele erreicht oder nicht (Schmuck, 2010, S. 133).

Dass einige Schulreferentinnen und Schulreferenten keine Zielvereinbarungen mit den von ihnen betreuten Schulen abgeschlossen haben, ist unter den gegebenen Umständen nachvollziehbar. Das Handeln der Schulreferentinnen und Schulreferenten beschränkt sich weitgehend auf die formale Erfüllung und Kontrolle der in der vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus fixierten Schritte (vgl. SMK, 2008a). Sie erfüllen diese Aufgaben *zusätzlich* zu den traditionellen Aufgaben. Auch für die Schulreferentinnen und Schulreferenten führen institutionelle Zielvereinbarungen weder zu einer Minderung des Arbeitsumfangs noch zu effizienteren Arbeitsstrukturen in der Zusammenarbeit mit den Schulen und innerhalb der SBA.

Auch das SMK und die SBA scheinen dem Instrument „institutionelle Zielvereinbarungen“ skeptisch gegenüber zu stehen. Ein Indiz dafür ist, dass den Schulreferentinnen und Schulreferenten im Untersuchungszeitraum keine Zielvereinbarungen zwischen diesen Institutionen bekannt waren. Dies spricht dafür, dass diese Zielvereinbarungen, entgegen den Vorgaben (SMK, 2008 a, S. 8–11), fehlen. Es kann aber auch sein, dass diese im System nicht kommuniziert wurden. Dadurch entsteht in der unteren Hierarchieebene der Eindruck, dass nur diese Ebene des Systems mit einer zusätzlichen Aufgabe bedacht werde. Die Sinnhaftigkeit und Glaubwürdigkeit von Zielvereinbarungen werden somit in Frage gestellt. Wäre der Nutzen signifikant, gäbe es keinen Grund, in den oberen Hierarchieebenen auf dieses Steuerungsinstrument zu verzichten.

Trotzdem lehnen die Schulreferentinnen und Schulreferenten das Steuerungsinstrument „institutionelle Zielvereinbarungen“ nicht generell ab. Sie werden von den Schulreferentinnen und Schulreferenten als ein

Arbeitsmittel gesehen, welches ein zielorientiertes und effizientes Arbeiten mit den Schulen ermöglicht, sofern die notwendigen Rahmenbedingungen für Zielvereinbarungen geschaffen werden (s. Kapitel 2 i. d. A.).

Institutionelle Zielvereinbarungen bieten die Chance, wieder verstärkt dialogisch und inhaltlich mit den Schulen zusammenzuarbeiten. Die Zielvereinbarungsgespräche stellen für Schulreferentinnen und Schulreferenten somit eine Möglichkeit dar, den geforderten Rollenwechsel von einer verwaltenden zur beratenden Einrichtung zu vollziehen. Die Untersuchung zeigt, dass die Schulreferentinnen und Schulreferenten ihre beratende Rolle ausüben wollen und die Gespräche als Bereicherung für ihre Arbeit wahrnehmen. Insbesondere der Zugewinn an Informationen über die Schulen wird für bedeutsam erachtet. Den Schulreferentinnen und Schulreferenten ist es im Gegenzug möglich, den Schulen die Perspektive der SBA transparenter zu machen. Weiterhin wird positiv vermerkt, dass durch die Fixierung der Ziele die komplexe Arbeit an Schule überschaubarer und sachlich abrechenbar wird.

6 Abschließende Betrachtungen

Die Schulreferentinnen und Schulreferenten arbeiten derzeit in einem hybriden Steuerungssystem. Das heißt, sie erfüllen ihre traditionellen Aufgaben und implementieren parallel dazu die institutionellen Zielvereinbarungen als zusätzliches Steuerungsinstrument. Dies führt zu einer Mehrbelastung beider Seiten, ohne dass die erhofften Effekte eintreten.

Positiv ist zu vermerken, dass die Zielvereinbarungsprozesse die Schulreferentinnen und Schulreferenten dazu anhalten, sich wieder verstärkt mit pädagogischen Fragen auseinanderzusetzen. Für Schulreferentinnen und Schulreferenten ist der Kontakt zur pädagogischen Basis erforderlich, da sie sich, trotz ihrer früheren Lehrtätigkeit, in einem anderen Subsystem des Bildungssystems bewegen. Die Realitäten in beiden Systemen haben sich verändert. Wer vor zwanzig Jahren als Lehrkraft bzw. in der Schulleitung tätig war, kann seine dort gesammelten Erfahrungen nur noch bedingt auf die derzeitige Situation an den Schulen übertragen. Schulreferentinnen und Schulreferenten müssen die Schulen wieder öfter besuchen, um vor Ort mit den Akteuren (damit sind nicht nur die Schulleitungen gemeint) zu diskutieren. Dadurch erhalten sie als Vertreter der Schulaufsicht ein „Gesicht“ und können als Dialogpartner überhaupt erst wahrgenommen werden. Dialoge kommen nur zwischen direkt kommunizierenden Akteuren zustande. Sie bedürfen des Respekts voreinander, was wiederum voraussetzt, dass die Ansichten des anderen bekannt und nachvollziehbar sind.

Um dialogische Schulsteuerung zu schaffen, bedarf es aber nicht nur des guten Willens der Schulreferentinnen bzw. Schulreferenten und der Akteure an Schulen. Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es erlauben, dass die Beratung und Betreuung der Schulen wieder im Vordergrund der Tätigkeit von Schulreferentinnen und Schulreferenten stehen. Im Folgenden werden Vorschläge unterbreitet, wie die Arbeit

der Schulreferentinnen und Schulreferenten an der Schnittstelle zwischen der Schulaufsicht und der Schule verändert werden sollte. Dabei steht nicht der Gedanke weiterer ökonomischer Effizienz im Vordergrund, da aus Sicht des Autors der Trend der Aufgabenerweiterung von Schulreferentinnen und Schulreferenten bei unveränderter personeller Ausstattung gestoppt werden muss. Vor dem Hintergrund einer zunehmend heterogeneren Schullandschaft ist es zwingend notwendig, zusätzliche Ressourcen für die SBA bereitzustellen. Nur so kann das Auftragshandeln von Schulreferentinnen und Schulreferenten aufrechterhalten und gestärkt werden.

Zielvereinbarungsprozesse

Zielvereinbarungsprozesse sollten nur durchgeführt werden, wenn beide Seiten dafür die Notwendigkeit sehen.

Zielvereinbarungen dürfen keine einseitigen Selbstverpflichtungen der Schulen werden. Die SBA muss ihre eigenen Vorstellungen aktiv in den Zielvereinbarungsprozess einbringen und diskutieren. Von beiden Seiten müssen dabei haltbare Verpflichtungen eingegangen werden.

Zielvereinbarungen müssen den Schulen die Möglichkeit geben, über einen längeren Zeitraum autonomer zu arbeiten. Schulreferentinnen und Schulreferenten sollten nur eingreifen, wenn Fehlentwicklungen auftreten.

Im Rahmen der Zielvereinbarungsprozesse sollten mehrere Schulreferentinnen und Schulreferenten in Vorbereitung der Gespräche mit ihren Schulen zusammenarbeiten (evtl. gemeinsame Symposien durchführen).

Arbeit in der SBA

Der bürokratische Anteil der Arbeit von Schulreferentinnen und Schulreferenten muss reduziert werden. Es ist zu prüfen, welche Tätigkeiten nicht von ihnen, sondern von ausgebildeten Verwaltungsfachkräften ausgeführt werden können.

Die Anzahl der Schulen, die von den Schulreferentinnen und Schulreferenten zu betreuen sind, muss im Bereich der Grundschulen auf das Niveau der Mittelschulen reduziert werden.

Es sollten innerhalb der Abteilung Schulen auf formeller Ebene regelmäßige Arbeitsgruppentreffen von Schulreferentinnen und Schulreferenten stattfinden, in denen Vertreter aller Schulformen sich über Tendenzen und Entwicklungen ihrer Schulformen austauschen. Neben neuen Perspektiven auf die anderen Schulformen lassen sich daraus evtl. auch Erkenntnisse für die eigene Arbeit gewinnen. Kenntnisse über die Arbeit der Kolleginnen und Kollegen der anderen Schulformen bauen auch Vorurteile über diese Schulformen ab.

Die Arbeit und die Organisationsabläufe in der SBA sollten extern evaluiert werden. Diesen Evaluationskommissionen sollten Experten aus anderen Verwaltungsbereichen des öffentlichen Dienstes bzw.

aus dem Wirtschaftsbereich angehören. Die SBA ist mit dem mittleren Management eines Unternehmens vergleichbar. Durch die externen Perspektiven auf die Arbeit der SBA ergeben sich evtl. neue Ansätze der Arbeitsorganisation.

Sofern das Instrument „institutionelle Zielvereinbarungen“ ernsthaft angewendet werden soll, muss auch in der SBA damit gearbeitet werden. Erfahrungen im Umgang mit Zielvereinbarungen können dann auf die Arbeit mit den Schulen übertragen werden.

Schulreferentinnen und Schulreferenten muss eine Perspektive in der Schulaufsicht gegeben werden. Die jährlich zu erneuernden Abordnungen von den Schulen an die SBA sollten nach einer Probezeit in eine Versetzung an die SBA umgewandelt werden.

Neue Schulreferentinnen und Schulreferenten, insbesondere diejenigen, die vorher nicht in Schulleitungen tätig waren, benötigen klare Handlungsanleitungen (z. B. in Form von Handreichungen). Ihr Aufgabenfeld sollte in der Einarbeitungsphase auf die Arbeit mit den Schulen begrenzt bleiben. Ideal wäre, wenn eine ausscheidende Schulreferentin bzw. ein ausscheidender Schulreferent die Nachfolgerin bzw. den Nachfolger über einen längeren Zeitraum einarbeiten kann. Dadurch werden Brüche beim Wechsel gemindert.

Aus Umstrukturierungen innerhalb der SBA sowie der Implementierung neuer Verfahren dürfen keine zusätzlichen Arbeitsumfänge für die Schulreferentinnen und Schulreferenten entstehen. Sie müssen im Gegenteil zu einer Arbeitsentlastung in Schule und Schulaufsicht führen oder zumindest aufwandsneutral sein.

Nachtrag

Im September 2015 wurde der Bereich Externe Evaluation am Sächsischen Bildungsinstitut aufgelöst (vgl. Lauterbach, 2015). Damit wurde der zweite Zyklus der Evaluation allgemeinbildender Schulen in Sachsen durch einen ministeriellen Erlass gestoppt. Die Notwendigkeit dieser Maßnahme wird mit dem Lehrermangel im Freistaat Sachsen begründet. Die 24 Evaluatoren gehen zurück auf ihre Stellen an die Schulen.

„Die externe Evaluation an sächsischen Schulen ist bis auf weiteres ausgesetzt. Damit soll eine Verbesserung der schulartspezifischen und fachgerechten Unterrichtsversorgung erreicht werden“
<http://www.schule.sachsen.de/3371.htm> [Zugriff: 07.01.17].

Ausgehend von den Erkenntnissen dieser Arbeit erscheint dieser Schritt überstürzt. Zum einen wird in einer Situation, in der zusätzliches Wissen über die Auswirkungen des Lehrkräftemangels an Schulen benötigt wird, auf ein Steuerungsinstrument verzichtet, das dieses Wissen erbringen kann. Zum anderen fehlen damit den Schulen und der Schulaufsicht belastbare Daten, auf deren Basis sie gemeinsame Maßnahmen planen können. Es wird verdeutlicht, dass die Bildungsadministration externe Evaluationen mit anschließenden institutionellen Zielvereinbarungen für nicht geeignet hält, zur Lösung von Problemsituationen im System beizutragen. Also genau die Situationen, für die dieses Instrument geschaffen wurde.

Literatur

- Atteslander, P. (2008). Methoden der empirischen Sozialforschung (12. Auflage). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co.
- Avenarius, H. & Füssel, H.-P. (2008). *Schulrecht im Überblick*. Darmstadt: WBG.
- Avenarius, H. (2010 a). Schulautonomie und Schulqualität. In H. Avenarius & Füssel, H.-P. (Hrsg.), *Schulrecht: Ein Handbuch für die Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft* (8., neubearbeitete Auflage) (S. 259–278). Köln: Carl Link.
- Avenarius, H. (2010 b). Das Beamtenverhältnis der Lehrkräfte. In H. Avenarius & H.-P. Füssel (Hrsg.), *Schulrecht: Ein Handbuch für die Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft* (8., neubearbeitete Auflage) (S. 604–633). Köln: Carl Link.
- Bank, V. (2009). Stiftungen und Unternehmensberatungen – Unterstützung von Schulentwicklung im Spannungsfeld gesellschaftlicher Verantwortung und ökonomischer Effizienz. In J. van Buer & C. Wagner (Hrsg.), *Qualität von Schule – Entwicklungen zwischen erweiterter Selbständigkeit, definierten Bildungsstandards und strikter Ergebniskontrolle. Ein kritisches Handbuch* (S. 273–283), (2. Auflage). Frankfurt/ M.: Peter Lang.
- Bauer, K.-O. (2002 a). Rückmeldung und Systemberatung. Erfahrungen und Hinweise für neue Aufgaben der Schulaufsicht. *Journal für Schulentwicklung*, (1), 32–44.
- Bauer, K.-O. (2002 b). Dialogische Schulprogrammentwicklung. In H.-G. Rolff & H.-J. Schmidt (Hrsg.), *Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht* (S. 77–90). Neuwied Kriftel: Luchterhand.
- Becker-Ritterspach, J.C.E. & Becker-Ritterspach, F.A.A. (2006). Isomorphie und Entkopplung im Neo-Institutionalismus. In K. Senge & K.-U. Hellmann (Hrsg.), *Einführung in den Neo-Institutionalismus* (S. 102–117). Wiesbaden: VS / GWV.
- Berkemeyer, N. (2010). Die Steuerung des Schulsystems: Theoretische und praktische Explorationen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Biewer, W. (1993). *Praxishilfe Schule. Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen*. Neuwied Kriftel: Luchterhand.
- Bloemeke, S. (2005). Das Lehrerbild in Printmedien. Verfügbar unter <https://zope.ebf.hu-berlin.de/institut/abteilungen/didaktik/data/aufsaetze/2005/msk-Bloemeke-04-59-lehrerbild-3.pdf/view?searchterm=Lehrerbild> [08.02.2012]
- Böttcher, W. (2002). Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung. Weinheim: Juventa.
- Böttcher, W., Bos, W., Döbert H., & Holtappels, H. G. (Hrsg.). (2008). Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht (KBBB). Münster: Waxmann.
- Bonsen, M. & Rolff, H.-G. (2010). Einführung: Schulleitung wird schwieriger und wichtiger zugleich – allgemeine Entwicklungen und Forschungsergebnisse. In H.-G. Rolff (Hrsg.), *Führung, Steuerung, Management* (S. 10–18). Seelze: Kallmeyer Klett.

- Brüsemeister, T. & Neviadomsky, M. (2008). Schulverwaltung – Ein unbekannter Akteur? In R. Langer (Hrsg.), „Warum tun die das?“ Governanceanalysen zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung (S. 73–93). Wiesbaden: VS.
- Brüsemeister, T. (2012). Von der bürokratischen Schulverwaltung zum Bildungsmanagement? In M. Geiss & A. De Vincenti (Hrsg.), *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart* (S. 181–206). Wiesbaden: VS.
- Burkard, C. (1998). Schulentwicklung durch Evaluation? Handlungsmöglichkeiten der Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung von Schule. Frankfurt/ M.: Peter Lang.
- Burkard, C. & Kohlhoff, W. (2002). Externe Evaluation in gemischten Teams. In H.-G. Rolff & H.-J. Schmidt (Hrsg.), *Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht* (S. 192–202). Neuwied Kriftel: Luchterhand.
- Dalin, P. (1999). Theorie und Praxis der Schulentwicklung. Beiträge zur Schulentwicklung. Neuwied: Luchterhand.
- Daschner, P. (2007). Schulinspektion. *Journal für Schulentwicklung*, (3/11), 4–5.
- Döbert, H., Rürup, M. & Dederich, K. (2008). Externe Evaluation von Schulen in Deutschland – die Konzepte der Bundesländer, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In H. Döbert & K. Dederich (Hrsg.), *Externe Evaluation von Schulen – Historische, rechtliche und vergleichende Aspekte* (S. 63–151). Münster: Waxmann.
- Edling, T. (2013). Organisationswandel öffentlicher Aufgaben. Eine (neo)institutionalistische Perspektive. In C. Reichard & E. Schröter (Hrsg.), *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität* (S. 62–77). Opladen: Barbara Budrich.
- Fairclough, Norman (2006). Globaler Kapitalismus und kritisches Diskursbewusstsein. In R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider & W. Viehörer (Hrsg.), *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. (2. aktualisierte und erweiterte Auflage) (S. 336–350). Wiesbaden: VS.
- Fend, H. (2008). Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen (2., durchgesehene Auflage). Wiesbaden: VS/GWV.
- Füssel, H.-P. (2010 a). Verfassungsrecht, Recht der Europäischen Union und Völkerrecht in ihrer Bedeutung für das Schulwesen. In H. Avenarius & H.-P. Füssel (Hrsg.), *Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft* (8. Auflage) (S. 19–57). Kronach: Carl Link.
- Füssel, H.-P. (2010 b). Schulaufsicht. In H. Avenarius & H.-P. Füssel (Hrsg.), *Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft* (8. Auflage) (S. 180-196). Kronach: Carl Link.
- Gampe, H. (1994). Kooperation zwischen Schulaufsicht und Schule: Untersuchungen zur pädagogischen und rechtlichen Schulratsfunktion. Neuwied Kriftel: Luchterhand.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2008). *Vereinbarung zur schrittweisen Rückkehr der Lehrkräfte an Grundschulen des Freistaates Sachsen in die Vollzeitbeschäftigung*. Verfügbar unter www.gew-sachsen.de/download/373/0/Grundschulvereinbarung.html [16.08.2013]
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse* (4. Auflage). Wiesbaden: VS.
- Händle, C. (2001). Verbesserung der Schulqualität durch neue Formen der Steuerung? In Hoffmann/ Maack-Rheinländer (Hrsg.), *Ökonomisierung der Bildung* (S.139–161). Weinheim: Beltz.
- Hochschild, H. (2011). Von Kiezrunden und Bezirkstandems: Geteilte Verantwortung in Bottom-up-Netzwerken. In A. Knoke & A. Durdel (Hrsg.), *Steuerung im Bildungswesen. Zur Zusammenarbeit von Ministerien, Schulaufsicht und Schulleitungen* (S. 49–58). Wiesbaden: VS.

- Infas (2004). *Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Nullmessung im Jahr 2004. Ergebnisbericht*. Verfügbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fb-akzeptanz-der-ba-infas.pdf?__blob=publicationFile [16.08.2015]
- Institut der deutschen Wirtschaft (2010) *Bildungsmonitor 2010: Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung – Die Chancen des demografischen Wandels nutzen*. Verfügbar unter www.insm-bildungsmonitor.de [16.08.2013]
- Institut der deutschen Wirtschaft (2012). *Bildungsmonitor 2012: Infrastruktur verbessern – Teilhabe sichern – Wachstumskräfte stärken*. Verfügbar unter www.insm-bildungsmonitor.de [16.08.2013]
- Keitel, J. (2013). Schulleitungen im Zielvereinbarungsprozess. In Rezeption und Nutzung von Ergebnissen der externen Evaluation an sächsischen Grundschulen, Mittelschulen und Gymnasien: Abschlussbericht (S. 65–79). Radebeul.
- Keitel, J. & Schmidt, M. (2013). Qualitätssicherung und -entwicklung im Kontext von Schule. In B. Drinck (Hrsg.), *Forschen in der Schule* (S. 52–80). Opladen: Barbara Budrich.
- Klemm, F. (2008). *Altersstruktur der hauptberuflichen Lehrpersonen der allgemeinbildenden Schulen in Sachsen*. Verfügbar unter https://www.statistik.sachsen.de/download/300_Voe-Zeitschrift/2008_04_64-67_Klemm.pdf [16.08.2013]
- Knoke, A. (2011). Das „Wollen“ stärken: Schulentwicklungsprozesse erfolgreich initiieren und unterstützen. In A. Knoke & A. Durdel (Hrsg.), *Steuerung im Bildungswesen. Zur Zusammenarbeit von Ministerien, Schulaufsicht und Schulleitungen* (S. 109–120). Wiesbaden: VS.
- Kohler, B. (2005). Rezeption internationaler Schulleistungsstudien: Wie gehen Lehrkräfte, Eltern und die Schulaufsicht mit Ergebnissen schulischer Evaluation um? Münster: Waxmann.
- Kolb, M. (2010). Führen mit Zielen – ein wiederentdecktes und bewährtes Haus- bzw. (All-) Heilmittel? In M.O. Schwaab, G. Bergmann, F. Gairing & M. Kolb (Hrsg.), *Führen mit Zielen: Konzepte-Erfahrungen-Erfolgsfaktoren* (3., aktualisierte und überarbeitete Auflage) (S. 3–20). Wiesbaden: Gabler/ Springer.
- Kussau, J. & Brüsemeister, T. (2007). Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem Schule. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungswesen* (S. 15–44). Wiesbaden: VS.
- Langer, R. (2012). Die Schule der Roboter. In M. Geiss & A. De Vincenti (Hrsg.), *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart* (S. 165–179). Wiesbaden: VS.
- Lauterbach, C. (2015). Eine heilige Kuh wird geschlachtet. Sächsische Zeitung, Ausgabe vom Mittwoch, den 30. September 2015, 6.
- Lexsoft (2007). Art. 6 HBeglG 07/08 – Änderung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen. Verfügbar unter http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=2592359,7 [06.08.2015]
- Lohmann, A. & Schillig, S. (2003). *Über Schulentwicklung und die zukünftige Rolle der Schulaufsicht*. In H.-G. Rolff & H.-J. Schmidt (Hrsg.), *Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht* (S. 336–350). Neuwied Kriftel: Luchterhand.
- Luhmann, N. & Baecker, D. (2004). *Einführung in die Systemtheorie* (2. Auflage). Heidelberg: Carl Auer.
- Mayring, P. (2002). *Qualitative Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.

Mense-Petermann, U. (2006). Das Verständnis von Organisation im Neo-Institutionalismus: Lose Kopplung, Reifikation, Institution. In K. Senge, & K.-U. Hellmann (Hrsg.), *Einführung in den Neo-Institutionalismus* (S. 62–74). Wiesbaden: VS.

Nissen, P. H. (o.J.). *Die neue Rolle der Schulaufsicht – Die Schulaufsicht als Dienstleister für die selbständige Schule*. Verfügbar unter http://www.nissencoaching-individual.de/Schulaufsicht_neue_Rolle.pdf [05.06.2010]

Preuß, B., Brüsemeister, T. & Wissinger, J. (2012). Einführung der Schulinspektion und die Rolle der Schulleitung aus governanceanalytischer Perspektive. *Empirische Pädagogik*, 26 (1), S. 101–120.

Regierung der Deutschen Demokratischen Republik Ministerium für Volksbildung (1965). Rahmenarbeitsordnung für die Abteilung Volksbildung der Räte der Kreise und Bezirke: Ag 124S70-65 DDR Ministerium für Volksbildung. Verfügbar unter <http://www.ddr-schulrecht.de/Schulrechtssammlung%20-%20DDR-Da-teien/pdf/1965-z.pdf> [06.08.2015]

Reiners-Woch, I. (2002). Zielvereinbarungen. In H.-G. Rolff & H.-J. Schmidt (Hrsg.), *Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht* (S. 127–137). Neuwied Kriftel: Luchterhand.

Rolff, H.-G., Buhren, C.G., Lindau-Bank, D. & M.S. (2000). Das SchuB-Konzept im Überblick. In H.-G. Rolff, C.G. Buhren & D. & M.S. Lindau-Bank (Hrsg.), *Manual Schulentwicklung: Handlungskonzept zur pädagogischen Schulentwicklungsberatung* (3. Auflage) (S. 11–57).

Rosenbusch, H. S. (2002). Vom „private cold war“ zum „Freund in der Not“?!. In H.-G. Rolff & H.-J. Schmidt (Hrsg.), *Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht* (S.13–26). Neuwied Kriftel: Luchterhand.

Sächsische Bildungsagentur (o.J.). *Organigramm SBA*. Verfügbar unter http://www.sba.smk.sachsen.de/download/download_sbac/150301_Organigramm_SBA.pdf [05.08.2015]

Sächsische Bildungsagentur (2011). *Schulaufsicht in Sachsen*. Dresden.

Sächsische Bildungsagentur (2015). *Merkblatt zum Einstellungsverfahren 2015/2016*. Verfügbar unter http://www.schule.sachsen.de/zvv/zvv_struktur_02/zvv_02_10_012.pdf [05.08.2015]

Sächsisches Bildungsinstitut (SBI) (2008). Handreichung zum Verfahren der externen Evaluation an sächsischen Schulen – Grundschule, Mittelschule und Gymnasium. Radebeul.

Sächsisches Bildungsinstitut (SBI) (2010). *Schulische Qualität im Freistaat Sachsen: Kriterienbeschreibung*. Radebeul.

Sächsisches Bildungsinstitut (SBI) (2013). *Rezeption und Nutzung von Ergebnissen der externen Evaluation an sächsischen Grundschulen, Mittelschulen und Gymnasien: Abschlussbericht*. Radebeul.

Sächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2005). *Verfassung des Freistaates Sachsen* (4. Auflage). Dresden.

Dokumentenservice Sächsischer Landtag (Hrsg.).

- (1991) Plenarprotokoll 1/12.
- (1991) Plenarprotokoll 1/18.
- (1991) Plenarprotokoll 1/28.
- (1994) Plenarprotokoll 1/100.
- (1991) Drucksache 1/250.

- (1998) *Drucksache* 2/8007.
- (2003) *Drucksache* 3/ 8771.
- (2007) *Drucksache* 4/ 6175.
- (2007) *Drucksache* 4/ 7582.
- (2011) *Drucksache* 5/ 6244.

Verfügbar unter <http://edas.landtag.sachsen.de/> [05.08.2015]

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (1997). Amtsblatt des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus. Dresden. Verfügbar unter http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/docroot/r1/blobs/pdf/recht/r_00573.pdf [05.08.2015]

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2001). *Personalentwicklung im Geschäftsbereich des SMK* (S. 40–42). Verfügbar unter http://www.smk.sachsen.de/download/download_smk/pek_1.pdf [05.08.2015]

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2006). PISA-Forum 2006. Ergebnisse und Auswertung von PISA 2003 für den Bildungsstandort Sachsen. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2004–2007). *Lehrpläne für die Mittelschule*. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2008 a). Zielvereinbarungen im sächsischen Schulsystem: Handreichung für Schulen und Schulaufsicht im Freistaat Sachsen. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2008 b). *Unser Leitbild*. Dresden.

Sächsische Staatsregierung (2010). Schulgesetz für den Freistaat Sachsen. Bekanntmachung der Neufassung des Schulgesetzes für den Freistaat Sachsen vom 16.Juli 2004. Rechtsbereinigter Stand vom 5. Juni 2010. Dresden.

Sächsische Staatsregierung (2012 a). *Stellenentwicklungsbericht der Staatsregierung 2013/2014*. Verfügbar unter <http://www.finanzen.sachsen.de/download/Stellenentwicklungsbericht%282%29.pdf> [Stand 06.08.2015]

Sächsische Staatsregierung (2012 b). *Bildungspaket Sachsen 2020*. Verfügbar unter www.medienservice.sachsen.de/medien/news/166717/assets [16.08.2013]

Schleer, M. (2003). Kommunalpolitik in Sachsen. Bürger, Politiker, Verwaltungen in Gemeinden, Städten und Landkreisen. Dresden: Sächsische Landeszentrale für Politische Aufklärung.

Schmuck, S. (2010). Zielvereinbarungen im Hochschulbereich. *Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis* (Band 4). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Schröter, E & Reichard, C. (2013). Öffentliche Aufgaben: Ein Versuch über ihre Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung. In C. Reichard & E. Schröter (Hrsg.), *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben: Effizienz, Effektivität und Legitimität* (S. 11–36). Opladen: Barbara Budrich.

Schwaab, M.O. (2010). Anwendungsfelder des Führens mit Zielen. In M.O. Schwaab, G. Bergmann, F. Gairing & M. Kolb (Hrsg.), *Führen mit Zielen: Konzepte-Erfahrungen-Erfolgsfaktoren* (3., aktualisierte und überarbeitete Auflage) (S. 21–40). Wiesbaden: Gabler/ Springer.

Senge, K. (2006). Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In K. Senge & K.-U. Hellmann (Hrsg.), *Einführung in den Neo-Institutionalismus* (S. 35–47). Wiesbaden: VS/GWV.

Simon, W. (2009). Managementkonzepte von A–Z: Managementtheorien, Führungsstrategien, Führungstools (überarbeitete und erweiterte Neuauflage). Offenbach: GABAL.

Ständige Kommission der Kultusministerkonferenz (2006). *Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring: Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 02.06.2006*. Verfügbar unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_06_02-Bildungsmonitoring.pdf [29.08.2012]

Ströbel, H. (2004). *Weiterentwicklung der Regelschule*. Verfügbar unter: <http://www.thueringen.de/de/tmbwk/bildung/schulwesen/schulentwicklung/tbs/stroebel/> [05.06.2010]

Ulber, D. (2009). Veränderte Steuerung im Schulsystem – Evaluation der Zielvereinbarungsgespräche zwischen Schulleitung und Schulaufsicht in Berlin: KBBB-Herbsttagung 2009 (Münster) – Arbeitsgruppe Externe Evaluation. Verfügbar unter http://egora.uni-Muenster.de/.../Ulber_Evaluation_Zielvereinbarungsgespraechen.pdf [05.06.2010]

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.). (2010). *Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung. Jahresgutachten 2010*. Wiesbaden: VS. Verfügbar unter http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/.../Jahresgutachten_2010.pdf [05.06.2010]

Vorstand des Zentrums für Lehrerbildung, Schul- und Berufsbildungsforschung (Hrsg.). (2009). Reform der Lehrerbildung an der TU Dresden: Die Lehramtsbezogenen Bachelor-Studiengänge in der Bewährung. Ergebnisse einer Online-Studierendenbefragung in den Bachelor-Studiengängen Allgemeinbildende Schulen und Berufsbildende Schulen im Sommersemester 2009. Dresden: ZLSB.

Weitzel, U. (2003). Berufsbild und Rollenverständnis der Schulaufsicht. In H.-G. Rolff & H.-J. Schmidt (Hrsg.), *Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht* (S. 323–335). Neuwied Kriftel: Luchterhand.

Wiedeking, W. (2006). *Anders ist besser: Ein Versuch über neue Wege in Wirtschaft und Politik* (2. Auflage). München: Piper.

Witzel, A. (1985). Das problemzentrierte Interview. In G. Jüttemann (Hrsg.), *Qualitative Forschung in der Psychologie: Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder* (S. 227–255). Weinheim: Beltz.

Wolf, G. (1990). *Leiten und Führen in der öffentlichen Verwaltung: Ein Handbuch für die Praxis* (3., neu überarbeitete Auflage). München: J. Jehle.



Anhang 2: Interviewleitfaden

RUN-Studie / Interviewleitfaden für Schulreferenten

Bereich	Fragen	Nachfragen (optional)
I	<p>Schildern Sie bitte, wie Sie die Präsentation des Berichts an der Schule empfunden haben?</p> <p>Wie sind Sie mit dem Bericht der externen Evaluation umgegangen, nachdem Sie ihn erhalten hatten?</p> <p>Wie schätzen Sie die Form und Verständlichkeit des Berichts ein?</p> <p>Wie bewerten Sie die Aussagekraft des Berichts?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wie haben Sie die Ergebnisse des Berichtes aufgenommen? - Haben Sie schon mehrere Berichte gelesen? - Wie haben Sie sich mit dem Bericht befasst? - Wie wurde die Arbeit mit den Berichten in der SBA vorbereitet? - Gab es missverständlich formulierte Teile? - Wie empfinden Sie die Ergebnisdarstellung durch das „Ampelsystem“? - Welche Veränderungen würden den Bericht Ihrer Meinung nach praktikabler machen? - Gibt es Diskrepanzen zwischen den Ergebnissen dieses Berichts und der von Ihnen wahrgenommenen Realität an der Schule? Wenn Ja, welche? - Wie nutzen Sie den Bericht für die Arbeit mit der Schule? - Welche Evaluationskriterien müssten Ihrer Meinung nach überdacht werden?
II	<p>Wie wurden die Zielvereinbarungsgespräche vereinbart?</p> <p>a) Internes Vorbereiten des ersten Gesprächs</p> <p>Wie haben Sie sich auf das erste Zielvereinbarungsgespräch mit der Schule vorbereitet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wie viel Zeit lag zwischen der Präsentation des Berichtes und dem Beginn der Zielvereinbarung? - Wer stellte den Kontakt her? - Wo fanden die Gespräche statt? - Welche Dokumente haben Sie genutzt? - Spielte die ZV SMK-SBA eine Rolle? - Mit wem haben Sie sich abgestimmt? - Wie wurde der Bericht zur Vorbereitung genutzt?

	<p>b) Erstes Gespräch</p> <p>Beschreiben Sie bitte den Ablauf des ersten Gesprächs der Zielvereinbarung.</p> <p>c) Interne Rückkopplung</p> <p>Wie wurden die Ergebnisse des ersten Gesprächs in der SBA ausgewertet?</p> <p>Welche konkreten Vorschläge für die Zielvereinbarung ergaben sich aus der Auswertung?</p> <p>d) Zweites Gespräch</p> <p>Wie verliefen die Verhandlungen mit der Schule?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wann fand dieses Gespräch statt? - Mit wem erfolgte das Gespräch? - Was wurde in dem Gespräch vereinbart? - Wie würden Sie die Gesprächsatmosphäre beschreiben? - Wie lang dauerte das Gespräch? - Wer war an der Auswertung beteiligt? - Wie wurde der Bericht für die Zielvereinbarung genutzt? - Welche Quellen wurden noch genutzt? - Welche Ziele bilden den Schwerpunkt? - Wie sollen diese Ziele überprüft werden?? - Welche Personen waren am zweiten Gespräch beteiligt? - Welche Ziele und Zielüberprüfungen wurden vereinbart? - Wurde Konsens erreicht? / Für wie lange gilt die ZV? - Welche weiteren Schritte wurden vereinbart? - Vergleichen Sie bitte die Gesprächsatmosphären vom ersten und zweiten Gespräch.
III	Welche Unterstützungen wurden vereinbart?	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Partner stehen zur Verfügung? - Was kann die SBA leisten? - Wo sehen Sie Reserven bei der Unterstützung?
IV	Wie finden Sie diese Form der Zusammenarbeit mit Schulen?	<ul style="list-style-type: none"> - Ist es ein Unterschied zur früheren Zusammenarbeit? - Was ändert sich dadurch in Ihrer Tätigkeit? - Welche Wirkung hat Ihrer Meinung nach externe Evaluation für die Verbesserung von Unterrichtsqualität/ Schule?
V	Wer unterstützt Sie in Ihrer Tätigkeit als Schulreferent? Welche Fortbildungen wünschen Sie für Ihre Tätigkeit?	<ul style="list-style-type: none"> - Gibt es Mentoren? - Existieren Handreichungen für ihre Arbeit?
VI	Was sind Ihre derzeitigen Aufgaben?	<ul style="list-style-type: none"> - Welchen geschätzten Zeitanteil (%) nehmen diese Tätigkeiten von Ihrem gesamten Tätigkeitsspektrum ein?

	Wenn Sie einen Wunsch bezüglich der Arbeit als Schulreferent hätten, welcher wäre das?	<ul style="list-style-type: none"> - Für welche der Tätigkeiten hätten Sie gern mehr Zeit? - Gibt es formale Hemmnisse z. B. aus internen Abläufen der SBA?
--	--	---

Einführung in das Interview:

Ich freue mich, dass Sie sich bereit erklärt haben, mit mir zu sprechen. Wir möchten mit diesem Interview gern erfahren, wie die Berichte der externen Evaluation von Ihnen gelesen und genutzt werden. Ihre Erfahrungen können uns u. a. helfen, die Berichte künftig besser auf die Bedürfnisse der Schulen bzw. der Schulaufsicht zuzuschneiden. Außerdem würde uns interessieren, wie Sie mit Hilfe der Berichte Schulentwicklung betreiben werden, wie das ganz genau aussieht. Bevor wir beginnen, müssen wir noch einige Dinge vereinbaren:

- Zeit vereinbaren
- Einverständnis zur Gesprächsaufzeichnung
- Anonymität
- Freiwilligkeit des Antwortens